EMANUEL V. TOWFIGH

Das Parteien-Paradox

Jus Publicum
244

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 244



Emanuel V. Towfigh

Das Parteien-Paradox

Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien

Mohr Siebeck

Emanuel V. Towfigh, geboren 1978; Studium der Rechtswissenschaft und der Volkswirtschaftslehre in Münster und Nanjing; 2003–2007 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; 2005 Promotion zum Dr. iur.; 2005–2007 Referendardienst; seit 2007 Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn; 2011/2012 Hauser Research Scholar und Global Research Fellow, New York University School of Law; 2012/2013 Visiting Professor of Law, University of Virginia School of Law; 2014 Habilitation an der Juristischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Die Drucklegung dieses Werkes wurde durch die Junge Akademie an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina sowie durch die Universität Münster finanziell unterstützt.

e-ISBN PDF 978-3-16-153698-4
ISBN 978-3-16-153697-7
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.



Für Katharina

[E]ine sichere Schutzwehr gegen das Vordringen des Parteienstaates wird erst dann aufgerichtet sein, wenn die atomistisch-individualistische Staatsauffassung, aus der er geboren ist, aufgegeben [...] worden ist. [...]

Solcher Wandel vollzieht sich nicht in wenigen Jahren. Er läßt sich auch nicht diktieren. Ebensowenig lassen sich die politischen Parteien der Gegenwart durch Dekrete beseitigen. Ob gut oder böse, sie sind doch nun einmal geschichtlich gewordene Lebensformen. Aber auch ihre Stunde wird schlagen. [...] Viele werden solche Voraussage eine romantische Illusion nennen. In meinen Augen wäre es kein Schimpf, als Romantiker zu gelten. [...]

Möge ein glückliches Geschlecht mit leiblichen Augen sehen, was uns Heutigen nur im Geiste als ein schönes Bild der Zukunft vorschweben kann!

Heinrich Triepel
Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 36 f.

Vorwort

Ist Demokratie ohne Parteien vorstellbar? Diese Frage treibt mich seit frühesten Studientagen um. Das Unternehmen, mich ihrer Beantwortung wissenschaftlich ernsthaft, das heißt vor allem methodenstreng, zu nähern, bedurfte in vielfältiger Hinsicht günstiger Umstände, die mindestens so wesentlich für das Entstehen dieses Buches waren wie meine eigenen Anstrengungen. Es ist mir ein Bedürfnis, den vielen Weggefährten, die mich beflügelt haben, Dank zu sagen.

Janbernd Oebbecke hat mich nicht nur überhaupt erst ermutigt, diese Frage zum Thema meiner Habilitationsschrift zu machen, er hat das Entstehen der Arbeit auch stets mit interessierter Zuwendung, mit feinsinnigen Beobachtungen und anregender Kritik begleitet und mich umsichtig durch die Habilitationszeit navigiert. Er hat mich im Anschluss an meine Tätigkeit bei ihm in Münster ans Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern nach Bonn ziehen lassen, wo ich mich intensiv mit der verhaltenswissenschaftlichen Perspektive auf das Recht befassen konnte. Mit dem Institut hat *Christoph Engel* einen paradiesischen Ort wissenschaftlicher Auseinandersetzung geschaffen, und mit dem Blick auf die Mechanismen, die dem Recht seine individuell-verhaltenssteuernde Wirkung vermitteln, im internationalen rechtswissenschaftlichen Diskurs ein empirisch fundiertes Verständnis von den Wirkzusammenhängen des Rechts stark gemacht; beides hat mich geprägt. Und er hat mir in entscheidenden Momenten für die Weiterentwicklung meiner Überlegungen bedeutsame Impulse gegeben. Schließlich hat auch er mich zeitweise ziehen lassen – an die New York University und an die University of Virginia. Vor allem die vielen intensiven Gespräche mit *Samuel Issacharoff* in New York schafften eine weitere günstige Bedingung für die Entwicklung meiner Thesen. Er hielt mich dazu an, Parteien nicht leichtfertig als Übel schlechthin anzusehen, sondern herauszuarbeiten, warum sie im überkommenen Gefüge unserer demokratischen Institutionen (auch) eine Notwendigkeit darstellen. *Fabian Wittreck* gab vor allem, aber nicht nur, im Rahmen der Begutachtung der Arbeit im Habilitationsverfahren an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster zahlreiche Anregungen und Hinweise, die halfen, die vorgetragenen Argumente zu schärfen.

Viele weitere Gelehrte haben mir wichtige Einsichten vermittelt und den Heisenberg'schen Satz, dass Wissenschaft im Gespräch entstehe, eindrücklich lebendig werden lassen: Zuvörderst gebührt meinem Freund *Niels Petersen* Dank,

der mich in unterschiedlichster Manier so unterstützt hat, dass sich das hier nicht im Einzelnen ausführen lässt. Viele Ideen wurden im Gespräch mit und durch die Kritik von Freunden und Kollegen in Bonn geboren, geschliffen oder getilgt: *Christoph Goos*, *Stefan Magen*, *Alexander Morell*, *Karsten Schneider* und *Indra Spiecker gen. Döhmann* möchte ich für Ihre großmütige Unterstützung herzlich danken. In New York profitierte ich von fundierten Rückmeldungen zu einem frühen Entwurf des Buches durch *Eyal Benvenisti*, *Gráinne de Búrca*, *Adam Cox*, *Giorgos Dimitropoulos*, *Daryl Levinson*, *Richard Pildes* und *Guy Sinclair*; in Charlottesville vor allem von *Brandon Garrett*, *John Monahan* und *Daniel Ortiz*. *James M. Buchanan* drang an einem malerischen Herbsttag bei einem Gespräch in seinem Haus in Virginia mitten im US-Präsidentschaftswahlkampf und nur wenige Wochen vor seinem Tod energisch darauf, in der Arbeit das Augenmerk auch auf mögliche alternative Verfassungsgestaltungen zu lenken und mahnte, die empirischen Befunde zu Verhaltensmotiven hinreichend zu berücksichtigen. In der „heißen Phase" der Niederschrift war mir *Rebekka Herberg* mit ihrem politikwissenschaftlichen Sachverstand eine wichtige Gesprächspartnerin, und sie hat das Manuskript weit überobligatorisch in zwar endlichen, aber wohl nicht mehr abzählbaren Iterationen minutiös Korrektur gelesen und druckfertig gemacht. Gewichtige Denkanstöße verdanke ich Gesprächen mit *Stefan Heitmann*, *Wolfgang Rusch* und *Rudolf Schmidt* sowie *Bernhard Herbordt* und *Melanie Mohren*.

Bei der Konzipierung des Werkes haben mich in der Frühphase des Projekts *Kristina Schönfeldt* und *Benjamin Karras* durch die Beschaffung und Auswertung von Literatur unterstützt. Seitens der MPI-Bibliothek hat *Regina Goldschmitt* aufmerksam Neuerscheinungen verfolgt, vorgeschlagen und angeschafft; *Jessica Beyer* und *Jutta Kläser* haben das Literaturverzeichnis gewissenhaft überprüft. Für die über die Jahre stets zuverlässige und charmante Unterstützung durch die Institutsverwaltung und die EDV-Abteilung sei stellvertretend *Heidi Morgenstern* und *Waldemar Müller* gedankt.

Die Universitätsgesellschaft Münster hat die Schrift mit ihrem Förderpreis 2015 ausgezeichnet, wofür ich an dieser Stelle danken möchte. Der Jungen Akademie an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina sowie der Universität Münster danke ich für die großzügige finanzielle Unterstützung der Drucklegung dieser Arbeit. *Franz-Peter Gillig* und *Ilse König* bei Mohr Siebeck gilt mein Dank für die wie immer angenehme verlagsseitige Betreuung.

Meine Eltern, *Nicola* und *Hossein Towfigh*, und mein Bruder *Anis Towfigh* haben die verschiedenen Entwicklungsstufen des Buches gespannt und neugierig verfolgt und wertvolle Hinweise zu Schlüssigkeit und Verständlichkeit des Manuskripts gegeben; leider hat mein Vater die Fertigstellung nicht mehr erleben können. Meine Kinder, *Felix Nabil* und *Amelia Minou*, haben geduldig ertragen, dass ich meiner Arbeit an diesem Werk wegen viel zu oft nicht für sie da

war; und sie haben mich auf unnachahmliche Weise geerdet und mir Freude geschenkt, wenn es nur mühsam voran ging.

Worte können den Dank nicht fassen, der meiner wundervollen Frau *Katharina* gebührt. Sie hat den größten Anteil am Gelingen dieses Projekts. Niemand sonst hat den Text so häufig gelesen wie sie, niemand sonst so kontinuierlich mit mir diskutiert, niemand sonst immer wieder so viel Langmut beweisen müssen. Und sie hat mich nicht nur nach Bonn, New York und Charlottesville ziehen lassen – sie ist jedes Mal mitgezogen. Ihr ist das Buch gewidmet.

Bonn, im Dezember 2014 Emanuel V. Towfigh

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung

All of old. Nothing else ever.
Ever tried. Ever failed. No matter.
Try again. Fail again. Fail better.

Samuel Beckett[1]

1. Motivation

a) Demokratischer Verdruss und politische Parteien

Der empirische Befund, dass Demokratie überall in der Welt Krisensymptome zeigt, ist allgegenwärtig. Auch wenn die Kritik im Vergleich zu den unvergleichlichen Erfolgen demokratischer Herrschaftssysteme, die weiten Regionen der Welt eine bisher unvorstellbar lange Periode inneren und äußeren Friedens und ein beträchtliches Maß an wirtschaftlicher Wohlfahrt beschert haben, bisweilen larmoyant anmutet, können wir uns der Realität nicht verschließen: Nicht nur die Wahlbeteiligung, sondern auch die Akzeptanz für politische Entscheidungen und das Vertrauen in die politischen Institutionen sinken stetig, wie mittlerweile zahllose wissenschaftliche Studien belegen.

So übereinstimmend attestiert wird, dass dieser Befund weder ein Artefakt einzelner Erhebungen noch passagerer Natur ist, sondern ein über Landes- und Systemgrenzen hinweg verbreitetes, robustes Phänomen, so wenig Einigkeit besteht über die Ursachen. Eine Ausnahme bildet die Einsicht, dass die Rolle der Parteien und Politiker im politischen Diskurs jedenfalls einen wichtigen Grund für den Akzeptanz- und Vertrauensverlust darstellt. Im Kern gilt der beobachtete Verdruss nicht Demokratie und Politik, sondern Parteien und Politikern.[2]

---

[1] *S. Beckett*, Worstward Ho. Aufs Schlimmste zu, 1990, 5 („Alles seit je. Nie was andres. Immer versucht. Immer gescheitert. Einerlei. Wieder versuchen. Wieder scheitern. Besser scheitern.“, Übersetzung *Erika Tophoven-Schöningh*, a.a.O., 6).

[2] Statt vieler vgl. nur den Überblick über die historische Entwicklung bei *H. Kleinert*, Abstieg der Parteiendemokratie, APuZ 35/36 (2007), 3, 3ff.; *T. Rasehorn*, Vom Parteienstaat zum Bürgerstaat, RuP 36 (2000), 90; eine ebenso knappe wie eindrucksvolle Krisenanalyse bietet *W. Merkel,* Krise? Krise!, F.A.Z. Nr. 104 v. 6. Mai 2013, 7. Ein gutes Verständnis vermittelt ferner der Band *R. Gunther u.a.* (Hrsg.), Political Parties. Old Concepts and New Challenges, 2002, vor allem mit dem Überblick in der Einleitung (*J.R. Montero/R. Gunther*, Introduction: Reviewing and Reassessing Parties, in: *a.a.O.*, 1ff.), wo unter anderem noch Entwicklungspotential für eine demokratische Parteientheorie ausgemacht wird, sowie

aa) Argwohn gegen Parteien und Politiker

So zeigt eine Studie von *Transparency International*, dass politische Parteien weltweit als korrupteste Organisationen wahrgenommen werden: 79 % aller Befragten halten Parteien für „korrupt" oder „sehr korrupt", in Deutschland wie in vielen anderen Ländern schneiden sie im Vergleich zu zehn anderen Institutionen (z. B. Justiz) und Sektoren (z. B. Privatwirtschaft) jeweils mit Abstand am schlechtesten ab.[3] 35 % einer bevölkerungsrepräsentativen Gruppe von Deutschen sehen Parteien und Politiker als größtes Problem des Landes an; die Frage ist offen gestellt worden, das heißt, den Befragten waren keine Antwortmöglichkeiten vorgeschlagen worden – den nächsthöchsten Wert erzielte das Problem der Arbeitslosigkeit mit 26 %.[4] Die Zahl der Mitglieder in den deutschen politischen Parteien nimmt kontinuierlich ab, und es wird zunehmend schwierig, Mitstreiter für parteipolitische Aktivitäten zu gewinnen.[5] In einer

E. Holtmann u. a., Die Droge Populismus, 2006. Für eine Bestandsaufnahme und Ursachenforschung aus rechtswissenschaftlicher Perspektive siehe etwa *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, 105 ff. (3. Kapitel) und *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit, VVDStRL 44 (1986), 7, 16 ff., für eine solche aus Sicht der Politikwissenschaft *A. Schäfer*, Krisentheorien der Demokratie, dms 2 (2009), 159; *M. Zürn*, Perspektiven des demokratischen Regierens, PVS 52 (2011), 603; dramatische amerikanische Perspektiven finden sich bei *T. E. Mann/N. J. Ornstein*, It's Even Worse Than It Looks, 2012 und bei *M. Edwards*, The Parties Versus the People, 2012, die internationale Perspektive bei *N. Kulish*, As Scorn for Vote Grows, Protests Surge Around Globe, The New York Times Nr. 55.542 v. 28. September 2011. Zur Kritik an der Parteienkritik siehe exemplarisch *A. Kimminich*, Die Parteien im Rechtsstaat: Herausforderung durch die „Alternativen", DÖV 1983, 217; *R. Bevan u. a.*, Anti- Party Discourses in Germany. Three Essays, 1995; die Beiträge in *D. H. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? (FS von Alemann), 2010; sowie *S. Wilentz*, The Mirage, New Republic 242 (2011), 25.

[3] *J. Riaño u. a.*, Global Corruption Barometer, 2010. Das Ergebnis wird bestätigt durch eine von TNS Infratest 2011 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage unter 1.538 Deutschen, wonach 78 % den politischen Parteien „eher nicht vertrauen" (15 % antworten „eher vertrauen", die verbleibenden 7 % sind ohne Angabe; *Europäische Kommission*, Standard-Eurobarometer Nr. 76, 2011).

[4] Umfrage des Forsa Instituts unter 1.003 Befragten, stern.de v. 4. Mai 2001.

[5] Die SPD hatte 1978 rd. 997.000 Mitglieder, 1996 waren es etwa 793.000, 2011 waren es noch rd. 499.000; bei der CDU entwickelten sich die Mitgliederzahlen von 675.000 (1978) nach einem Zwischenhoch von 730.000 Mitgliedern (1984) über 646.000 (1996) auf 500.000 (2011) zurück; die CSU hatte 1996 etwa 179.000 Mitglieder, 2010 rund 154.000; bei der FDP sanken die Mitgliederzahlen von 75.000 (1996) auf 69.000 (2010); die Linke verfügte 1996 über 105.000 Mitglieder, trotz des Zusammenschlusses mit der WASG (2007) waren es 2010 nur noch 74.000. Allein bei den Grünen war die Mitgliederbasis stabil (1996: 48.000, 2010: 53.000, in dieser Bandbreite schwankend). Von 1996 bis 2010 ist die Zahl der Parteimitglieder in diesen Parteien damit von rd. 1,85 Mio. auf rd. 1,35 Mio. gesunken; 1978 hatten die beiden großen Parteien mehr Mitglieder als 2011 alle Parteien zusammen. (Daten aus öffentlichen Quellen, zusammengestellt von de.statista.com, abgerufen am 4. Juli 2011.) – Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch die Mitgliedschaft in anderen Körperschaften rückläufig war, etwa in Gewerkschaften und Kirchen: Unter dem Dach des DGB waren 1996 noch ca. 9 Mio. Mitglieder organisiert, 2010 waren es lediglich rd. 6,2 Mio. (Angaben von der Webseite des DGB, abgerufen am 13. November 2014). Die römisch-katholische Kirche hatte 1990 28,2 Mio. Mit-

aktuellen Studie konnte überdies gezeigt werden, dass bei von Wählern als wichtig angesehenen Entscheidungen die Beteiligung der Parteien in der Entscheidungsfindung systematisch zu reduzierter Akzeptanz führt.[6] Bisweilen gelingt es den Parteien auch nicht mehr, Kandidaten für Wahlen zu rekrutieren.[7] Bemerkenswert ist, dass all diese empirischen Befunde parteienkritischer Einstellungen keineswegs nur in Deutschland zu beobachten sind, dass es sich vielmehr um ein in reifen[8] Demokratien mit sehr unterschiedlichen politischen Kulturen und Werdegängen weit verbreitetes Phänomen handelt – vom Vereinigten Königreich bis Japan, von den USA und Kanada bis Italien und Frankreich.[9]

Ein ähnliches Bild lässt sich für das Vertrauen in das politische Personal zeichnen.[10] So sind 63 % der Deutschen der Auffassung, Politiker seien „eher

---

glieder (Höchststand seit 1960), 2010 nur noch 24,6 Mio. (*Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz*, Katholische Kirche in Deutschland. Zahlen und Fakten 2012/13). Der Automobil-Club ADAC hat dagegen ein stetiges (und vom Skandal 2014 offenbar kaum beeinträchtigtes) Mitgliederwachstum zu verzeichnen: 1997 hatte er rd. 11,7 Mio. Mitglieder, 2013 waren es 18,9 Mio. – Der Rückgang der Mitgliederzahlen bei politischen Parteien ist Gegenstand einer lebhaften Debatte, vgl. statt vieler nur *E. Wiesendahl*, Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion 2006; *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u.a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315; einen Überblick über den US-amerikanischen Diskurs gibt *M. P. Fiorina*, Parties and Partisanship: A 40-Year Retrospective, Polit. Behav. 24 (2002), 93, der eine mangelnde Theoretisierung der Parteienforschung feststellt, die es erschwere, die vorhandene Empirie zuverlässig zu deuten.

[6] *E. V. Towfigh u.a.*, Does Political Representation through Parties Decrease Voters' Acceptance of Decisions?, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 2013/10.

[7] *dpa*, Knapp 22.000 Thüringer stellen sich zur Wahl – einige Orte ohne Kandidaten, Thüringer Allgemeine v. 8. Mai 2014; *L. Fittkau*, Bürgermeister-Kandidaten sind Mangelware, Deutschlandradio v. 8. Mai 2014; *J. Kaube*, Bürgers Begehren: Die elektronische Petition als neue Vox Populi?, F.A.Z. Nr. 8 v. 10. Januar 2014, 29. Vgl. auch die Bürgermeisterwahl 2014 auf Sylt, bei der alle Kandidaten betont „parteifern" auftraten: *U. Exner*, Sylter Wahlkampf funktioniert nur ohne Parteien, Die Welt v. 23. November 2014.

[8] In der angelsächsischen politikwissenschaftlichen Literatur wird bisweilen der Begriff der *„trilateral democracies"* verwendet, der sich auf die Demokratien in Nordamerika, Europa und Japan bezieht; vgl. etwa *L. Diamond/R. Gunther*, Introduction, in: *dies.* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, ix.

[9] Vgl. etwa *R.J. Dalton*, Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies, 2004; *ders.*, Political Support in Advanced Industrial Democracies, in: *P. Norris* (Hrsg.), Critical Citizens. Global Support for Democratic Government, 1999, 61; *R.S. Katz/P. Mair*, The Membership of Political Parties in European Democracies, 1960-1990, Eur. J. Polit. Res. 22 (1992), 329; *H.-D. Klingemann*, Citizens and the state, 1995; *P. Norris*, Introduction: The Growth of Critical Citizens? in: *dies.* (Hrsg.), Critical Citizens. Global Support for Democratic Government, 1999, 21; *dies.*, Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited, 2011, 70; *R.D. Putnam u.a.*, Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?, in: *S.J. Pharr/R.D. Putnam* (Hrsg.), Disaffected Democracies, 2000, 3.

[10] Dazu auch *H.H. v. Arnim*, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl?, ZRP 2002, 223, 230f.; zur Klarheit des Befundes trotz bisweilen unklarer Datenlage *P. Graf Kielmansegg*, Die Grammatik der Freiheit, 2013, 88f. Für vielseitige Analysen der Gründe sei beispielhaft auf die Beiträge in *J. S. Nye, Jr. u.a.* (Hrsg.), Why People Don't Trust Government, 1998 verwiesen.

auf ihren eigenen Vorteil bedacht“, als dass sie die Interessen des Landes im Blick hätten;[11] gerade einmal 9% der Befragten vertrauen ihnen.[12] 68% der Bundesbürger nehmen an, „durch Wahlversprechen belogen zu werden“, knapp drei Viertel erklären eine generelle „Unzufriedenheit mit Politikern und Parteien.“[13] Nur ein Drittel der Deutschen meint, die Abgeordneten des Bundestages verrichteten ihre Arbeit engagiert und sachgerecht; 81% meinen dagegen, die Abgeordneten seien überfordert, 75% meinen, der Einfluss von Lobbyisten auf das Parlament sei zu groß.[14] In diesen Chor stimmen seit langem auch herausragende Persönlichkeiten des politischen Betriebs – prominent etwa *Richard von Weizsäcker*[15] – ein. Diese Anschauungen äußern sich auch im Wahlverhalten:[16] Der Rückgang der Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen zwischen 1977 und 2002 wird im Wesentlichen auf eine reduzierte Parteiidentifikation und auf die Unzufriedenheit mit den Parteien zurückgeführt.[17] Bei einer repräsentativen Befragung unter Nichtwählern bei der Bundestagswahl 2009 gaben

---

[11] So das Ergebnis einer repräsentativen Befragung des Magazins *Stern* Nr. 19 v. 5. Mai 2011, 28; nur 27% waren der Auffassung, dass Politiker die Interessen des Landes im Blick haben, 10% machten keine Angabe.

[12] GfK-Vertrauensindex 2011, gefragt wurde in 19 Ländern nach 20 verschiedenen Berufsgruppen und Organisationen; vgl. *Gesellschaft für Konsumforschung*, Pressemitteilung zum GfK Vertrauensindex 2011. Einer anderen Studie zufolge wählten aus 18 angebotenen Berufen nur 6% „Politiker“ unter die fünf am höchsten geachteten Berufe: *Institut für Demoskopie Allensbach*, Persönliche Berufsachtung, 2011. Die 6% beziehen sich auf eine Sachgesamtheit von 500% (weil fünf verschiedene Berufe gewählt werden konnten), normalisiert auf 100% liegt die Vertrauensquote also nur bei 1,2%. Schlechter schnitten in dieser Studie nur Banker und Fernsehmoderatoren ab (jeweils 4%).

[13] So die Ergebnisse für die deutschen Befragten in einer europaweit durchgeführten repräsentative Umfrage unter 12.100 Personen ab 14 Jahren der *Stiftung für Zukunftsfragen/H. W. Opaschowski*, Warum immer weniger Bürger zur Wahl gehen, Forschung Aktuell 30/214 (2009), 3. Ein Vergleich mit 2002 erhobenen Werten zeigt einen Anstieg dieser Werte im deutlich zweistelligen Bereich, vgl. *dies.*, Bürger verlieren Vertrauen in Politik, Politiker und Parteien, Forschung Aktuell 30/217 (2009), 2.

[14] *M. Weber*, Stern-Umfrage zum Ansehen des Bundestags. Verheerendes Zeugnis für Parlamentarier, stern.de v. 18. Juli 2012. Vgl. auch *O. Piechaczek*, Lobbyismus im Deutschen Bundestag, 2013, 1ff.; sowie für die Schilderung der Situation *A. Jablonski*, Rechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von Lobbyisten in der öffentlichen Verwaltung, 2012.

[15] *R. v. Weizsäcker*, Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, insbesondere S. 135ff.; vgl. im Anschluss daran auch *J. Rüttgers*, Parteien – übermächtig und überfordert, 2012.

[16] Veränderungen im Wahlverhalten sind Gegenstand intensiver theoretischer und empirischer Forschung. Statt vieler sei hier nur verwiesen auf die Beiträge in *E. Bytzek/S. Roßteutscher* (Hrsg.), Der unbekannte Wähler?, 2011 und in *O. W. Gabriel u. a.*, Wahlen und Wähler 2005, 2009; ferner auf *J. Deth u. a.*, Die Republik auf dem Weg zur Normalität?, 2000, *M. Klein*, Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen, KZfSS 57 (2005), 494 (mit *ders.*, Erratum: Die Entwicklung der Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen, KZfSS 57 [2005], 779) und *H. Schoen*, Wählerwandel und Wechselwahl, 2003; allgemeinere Befunde finden sich bei *O. Niedermayer*, Bürger und Politik, 2001.

[17] *M. Klein*, Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen, KZfSS 57 (2005), 494 (mit *ders.*, Erratum: Die Entwicklung der Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen, KZfSS 57 [2005], 779).

rund zwei Drittel der Befragten an, der Wahl ferngeblieben zu sein, weil Politiker in erster Linie ihre eigenen Interessen verfolgten; und das, obwohl sich ein ebenso hoher Anteil der Nichtwähler grundsätzlich für Politik interessiert.[18]

Allerdings ist mit Blick auf die Bewertung von Politikern auf eine Eigentümlichkeit hinzuweisen, die in der politikwissenschaftlichen Literatur als *„Fennos Paradox"* bekannt ist: Die Achtung für die Abgeordneten als Kollektiv, gleichsam für die „Klasse der Politiker", ist regelmäßig geringer als für den individuellen Abgeordneten des eigenen Wahlkreises.[19] Der Befund wird gestützt durch die Beobachtung, dass das Vertrauen in Politiker abnimmt, je höher die Politikebene ist, auf der sie agieren, je entrückter sie damit den Bürgern sind: Während 39 % der Befragten ihrem Bürgermeister am meisten vertrauen, erreichen Landespolitiker nur 12 %, Bundespolitiker 5 % und „deutsche Spitzenpolitiker" nur 4 %.[20] Das lässt auf ein systemisches Problem schließen.

Natürlich ist jeder Studie, die auf Demokratie- und Parteienprobleme hindeutet, für sich genommen mit gesunder Skepsis zu begegnen. Gerade bei Umfragen lässt sich mitunter bei ähnlichen Fragen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten erhebliche Varianz beobachten. Auch hat jede der empirischen Untersuchungen methodische Schwächen, lässt Fragen offen oder wirft neue auf, etwa im Hinblick auf Kausalzusammenhänge. Da fast jeder „Politiker" auch

---

[18] So eine Umfrage des ARD Deutschlandtrend im Oktober 2009, durchgeführt von Infratest dimap zwischen dem 5. und 7. Oktober 2010 (Daten bereitgestellt auf de.statista.com, zuletzt abgerufen am 4. Juli 2011).

[19] Dieses Paradox geht zurück auf *R. F. Fenno, Jr.*, How Come We Love Our Congressmen So Much?, in: *N. J. Ornstein* (Hrsg.), Congress in Change, 1975. Vgl. dazu auch *T. E. Cook*, Legislature vs. Legislator: A Note on the Paradox of Congressional Support, Legis. Stud. Quart. 4 (1979); *G. R. Parker/R. H. Davidson*, Why Do Americans Love Their Congressmen so Much More than Their Congress?, Legis. Stud. Quart. 4 (1979); *D. Friedman/D. Wittman*, Why voters vote for incumbents but against incumbency: A rational choice explanation, J. Public Econ. 57 (1995), 67; *D. R. Jones*, Partisan Polarization and Congressional Accountability in House Elections, Am. J. Polit. Sci. 54 (2010), 323 (mit einer alternativen Deutung des Paradoxes); *L. Harbridge/N. Malhotra*, Electoral Incentives and Partisan Conflict in Congress: Evidence from Survey Experiments, Am. J. Polit. Sci. 55 (2011), 494, 507. – Zu von diesem Befund abweichenden deutschen Daten aus dem Jahr 2005 siehe *O. W. Gabriel/L. Schöllhammer*, Warum die Deutschen ihrem Abgeordneten nicht mehr vertrauen als dem Bundestag, ZParl 40 (2009), 414 (m.w.N. zu theoretischen und empirischen Befunden rund um das *Fenno*-Paradox).

[20] Umfrage des Meinungsforschungsinstituts TNS Emnid zwischen dem 15. und 18. April 2011, zur Frage: „Welchen Politikern vertrauen Sie am meisten?" Die Befragten konnten zwischen den hier genannten Antwortoptionen und zwei weiteren Möglichkeiten („Den Politikern an der Spitze großer Staaten", 3 %; „Keinem davon", 32 %) wählen; 5 % machten keine Angabe (Daten bereitgestellt auf de.statista.com, zuletzt abgerufen am 4. Juli 2011). Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die politischen Parteien auch auf kommunaler Ebene ihre Anziehungskraft verloren haben und in einer Krise stecken, siehe etwa *J. Bogumil*, Parteien in der Kommunalpolitik Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?, in: *D.H. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? (FS von Alemann), 2010, 37. – Zum Ansehensverlust der britischen Premierminister *D. Denver/M. Garnett*, The Popularity of British Prime Ministers, Brit. J. Polit. Int'l. Rel. 14 (2012), 57.

Mitglied einer Partei ist, lässt sich beispielsweise nicht klären, ob sich das mangelnde Vertrauen in Politiker aus einer Verachtung der Parteien speist, ob die Parteien unter dem schlechten Ruf der Politiker leiden – oder ob beide Faktoren voneinander unabhängig sind. Aber die Zusammenschau ergibt doch insofern ein kohärentes Muster, als offenkundig ist, dass mit Parteien ein erhebliches Frustrationsmoment verbunden wird, und dass dieses auf die Akzeptanz politischer Entscheidungen und auf die allgemeine Zufriedenheit mit der gegenwärtigen Herrschaftsarchitektur abstrahlt. Man wird daher – bei allen Disputen über Einzelheiten – jedenfalls festhalten können, dass die Ansicht, zwischen Parteienstaatlichkeit und Krise der Demokratie bestehe ein enger Zusammenhang, nicht mehr ernstlich bezweifelt wird.[21]

bb) Enttäuschte Selbstwirksamkeitserwartung

Die Unzufriedenheit mit dem demokratischen Betrieb beschränkt sich allerdings nicht auf die Akteure der institutionalisierten Politik. Das Gegenstück zur Frustration über die Institutionen ist der Unmut über die eigene Rolle der Bürger im politischen Prozess. Ein möglicher Grund für diesen Unmut ist die fehlende Selbstwirksamkeitserwartung[22]: In einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung gaben 94 % der Befragten an, keinen Einfluss darauf zu haben, was die Regierung tue, und 90 % stimmten der Aussage zu, politisches Engagement sei sinnlos.[23] Gleichzeitig wächst in den unterschiedlichsten Bereichen der Ruf nach mehr Beteiligungsmöglichkeiten und zusätzlichen direktdemokratischen Instrumenten. Empirische Studien zeigen, dass die persönliche Beteiligung die wahrgenommene Legitimität der Entscheidung stärkt.[24]

All dies schlägt sich natürlich auch in den „Gefühlen“ nieder, mit denen die Bürger der Politik begegnen. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Die *Gallup Organization* befragt täglich telefonisch 1.000 zufällig ausgewählte US-Ameri-

---

[21] Vgl. statt vieler die vorsichtig-abwägende Darstellung bei *H.-J. Papier*, Die Zukunft der Demokratie, in: *M. Bäuerle u. a.* (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven (FS Bryde), 2013; dazu auch *W. Thaa*, Stuttgart 21, PVS 54 (2013), 1.

[22] Grundlegend zum psychologischen Konzept der Selbstwirksamkeitserwartung *A. Bandura*, Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change, Psychol. Rev. 84 (1977), 191; *ders.*, Self-efficacy mechanism in human agency, Am. Psychol. 37 (1982), 122; *ders.*, Perceived Self-Efficacy in Cognitive Development and Functioning, Educ. Psychol. 28 (1993), 117.

[23] *E. Brähler/O. Decker*, Politik und Leben in Deutschland 2010, in: *N. Langenbacher* (Hrsg.), Die Mitte in der Krise, 2010, 98 (Befragung zwischen dem 26. und 30. April 2010). Eine Forsa-Studie im Auftrag des Magazins *Stern* ermittelte, dass 79 % der Befragten die Frage „Hat das Volk in Deutschland wirklich etwas zu sagen?“ verneinen (Stern-Umfrage: Meinung zum Einfluss des Volkes in Deutschland, *Stern* Nr. 46 v. 11. November 2010, 42). Vgl. *H. Vorländer*, Spiel ohne Bürger, F.A.Z. Nr. 159 v. 12. Juli 2011, 8.

[24] Vgl. etwa *P. Esaiasson u. a.*, Which decision-making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs?, Eur. J. Polit. Res. 51 (2012), 785 (m.w.N.).

kaner nach ihrem subjektiven Wohlbefinden. Drei Monate lang wurden einem Teil der Befragten unmittelbar zuvor auch Fragen gestellt, die auf die Zufriedenheit mit den politischen Institutionen zielten. Bei den anderen Befragten wurde auf diese Fragen verzichtet, im Übrigen war die Befragung identisch. Das durchschnittliche subjektive Wohlbefinden der Befragten mit den politischen Zusatzfragen war – statistisch robust – signifikant niedriger als das der Vergleichsgruppe: Der Unterschied zwischen beiden Gruppen war in etwa so groß wie der negative Effekt, den eine eigene Arbeitslosigkeit im selben Datensatz auf das Wohlbefinden hatte; die Werte für Wut und Stress waren signifikant erhöht.[25]

b) Politische Parteien und demokratische Legitimation

Diese Befunde bilden den Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit: Die Akzeptanz unserer politischen Ordnung sinkt, und mit ihr die Beteiligung der Bürger; ein zentraler Grund dafür liegt in dem geschilderten diffusen Gefühl der Parteienverdrossenheit.[26] Zwei Probleme sind die Folge: Erstens ist – empirisch belegbar – auf längere Sicht eine destabilisierende Schwächung der politischen Institutionen zu erwarten, wie sie in manchen europäischen Ländern heute bereits zu beobachten ist. Das Bundesverfassungsgericht hat die Parteien einst als „für die demokratische Ordnung unerlässlich" gehalten.[27] Aber was, wenn die These stimmt, dass die „Hochzeit der politischen Parteien […] mit dem 20. Jahrhundert zu Ende gegangen" und Ersatz „für das 21. Jahrhundert nicht in Sicht ist"?[28] Zweitens führt eine stark zurückgehende oder gar fehlende Anerkennung staatlicher Entscheidungen – normativ – auch zu einem legitimationsrechtlichen Problem, da, wie *Konrad Hesse* beschreibt, die staatliche Gewaltausübung „zwar in ihrer verfassungsmäßigen Bindung an die Akte von Parlament und Regierung auf die gleiche Grundlage zurückführt, jenseits dieser Bindung aber allein auf der Verfassung und damit letztlich auf der Anerkennung und Annahme durch das Volk beruht."[29] Ist eine solche Akzeptanz der

---

[25] *A. Deaton*, The financial crisis and the well-being of Americans, Oxford Econ. Pap. 64 (2012), 1, 9, 14 und passim.

[26] Vgl. *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 81; *S.E. Scarrow*, Parties and the Expansion of Direct Democracy, Party Pol. 5 (1999), 341; *M. Klein*, Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen, KZfSS 57 (2005), 494; *H.D. Clarke/M.C. Stewart*, The Decline of Parties in the Minds of Citizens, Annu. Rev. Polit. Sci. 1 (1998), 357.

[27] BVerfG, Beschluss v. 2. Dezember 1992 (1 BvR 296/88), BVerfGE 88, 5, 284 (Gewerkschaftliche Beratungshilfe); BVerfG, Urteil v. 19. Juli 1966 (2 BvF 1/65), BVerfGE 20, 56, 114 (Parteienfinanzierung I): „für das Funktionieren einer demokratischen Ordnung des Gemeinwesens schlechthin unerlässlich und entscheidend".

[28] So *W. Merkel*, Krise? Krise!, F.A.Z. Nr. 104 v. 6. Mai 2013, 7.

[29] *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 133. Vgl. auch *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, 65 („innere Akzeptierung

Legitimation rechtlicher Normierungen nicht gewährleistet, so ist der dauerhafte Bestand der rechtlichen Ordnung gefährdet und droht autoritärer Zwang.[30] In diesem doppelten Sinn ist Demokratie eine „riskante Ordnung“[31]. Die Volkssouveränität äußert sich nach dem Akt der Verfassungsgebung aus diesen Gründen in der Legitimation der verfassten Staatsgewalt durch die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen seitens der Bürger.[32] Wie ist also mit dem von der Parteienverdrossenheit ausgehenden Legitimationsproblem für demokratische Entscheidungen umzugehen?

c) Tragweite des Problems

Auch wenn das vordringliche Interesse dieser Arbeit darin besteht, das Verständnis des politischen Systems der Bundesrepublik zu schärfen und geeignete Ansatzpunkte für dessen Fortentwicklung zu identifizieren, ist festzustellen, dass die geschilderten Probleme auch darüber hinaus, in anderen Zusammenhängen, von fundamentaler Bedeutung sind: So gehört zu den Topoi der Kritik an der Europäischen Union ihr „Demokratiedefizit“[33], das unter anderem mit dem Fehlen eines funktionierenden Parteiwesens begründet wird, welches eine angemessene demokratische Repräsentation aller Europäer sicherstellen könnte. Wären europazentrierte oder europaweit antretende Parteien ein Heilmittel für die Europäische „Legitimationskrise“ – oder würden sie die von der nationalstaatlichen Ebene bekannten Probleme nur auf die supranationale Ebene übertragen?[34] Wie ist konzeptionell mit den Technokraten umzugehen, die zeitweise etwa die griechische und die italienische Regierung führten, ohne je selbst eine Wahl gewonnen zu haben? Bedarf es institutioneller Vorkehrungen für Situationen wie jene in Belgien, als es den gewählten Repräsentanten und ihren Parteien über eineinhalb Jahre lang nicht gelang, eine funktionierende Regie-

---

der demokratischen Rechtsordnung“); ferner *P. Graf Kielmansegg*, Demokratische Legitimation, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 641, 649: „Die Loyalität gegenüber der geltenden politischen Ordnung ist eingebettet in das Einverständnis mit den gegebenen Verhältnissen im Allgemeinen, wird von diesem Einverständnis getragen und mit ihm erschüttert.“

[30] *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 15.

[31] *H. Dreier*, Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung, RW 1 (2010), 11.

[32] *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, 1980, 23.

[33] *H. M. Heinig*, Sind Referenden eine Antwort auf das Demokratiedilemma der EU?, ZG 24 (2009), 297, 298 ff. (m.w.N. zu dieser Diskussion) schlägt vor, stattdessen besser von „Demokratiedilemma“ zu sprechen.

[34] *R. Bellamy*, Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic ‚Outputs‘ be Separated from the Democratic ‚Inputs‘ Provided by Competitive Parties and Majority Rule?, J. Eur. Public Policy 17 (2010), 2; *D. Schleicher*, What if Europe Held an Election and No One Cared?, Harv. Int'l L.J. 52 (2011), 109; siehe auch die Entgegnung von *E. F. Delaney/S. Issacharoff*, A Response to David Schleicher, Opinio Juris, 2011; vgl. *J. A. Karp u. a.*, To Know it is to Love it? Satisfaction with Democracy in the European Union, Comp. Polit. Stud. 36 (2003), 271.

rung zu bilden? Und was ist zu tun, wenn keine Kandidaten mehr für öffentliche Ämter zu finden sind – ein Trend, der heute bereits in der Lokalpolitik zu beobachten ist und für den erste Anzeichen auf nationaler Ebene erahnt werden können? Daneben tun sich etwa junge Demokratien in Osteuropa mit der Entwicklung einer politisch aktiven Zivilgesellschaft schwer; die etablierten Demokratien mit ihren oft als dysfunktional wahrgenommenen Parteien und Lobbygruppen sind als Vorbilder unattraktiv geworden. Und schließlich: Sollen demokratische Schwellenländer oder „fragile Demokratien“[35] bei ihrer Verfassung als politische Gemeinschaften den Weg der Etablierung politischer Parteien einschlagen – mit allen Problemen, die damit einhergehen?

d) Keine befriedigenden Lösungen

Wenn Parteien die Akzeptanz politischer Ordnungen potenziell gefährden, dann drängt sich nachgerade die Frage auf, ob in demokratisch verfassten Staaten wie der Bundesrepublik institutionelle Arrangements vorstellbar sind, in denen Parteien eine geringere oder keine Rolle spielen; kurzum: Ist Demokratie ohne Parteien möglich? Die Parteienwissenschaften – Rechtswissenschaft mit Allgemeiner Staatslehre[36], Politikwissenschaft, Soziologie, Sozialpsychologie – haben sich zwar intensiv mit den Funktionen politischer Parteien, mit den von diesen für die demokratische Ordnung ausgehenden Gefahren und deren institutioneller Einhegung befasst, erstaunlicherweise gibt es aber keinen Diskurs zu der Frage, unter welchen Bedingungen sich demokratische Legitimation politischer Entscheidungen ohne Rückgriff auf Parteien organisieren lässt.[37] *Michael Th. Greven* weist darauf hin, dass die Parteienwissenschaft unausgesprochen annehme, dass die heute von den Parteien wahrgenommenen

> Funktionen für den demokratischen Prozess vornehmlich von Parteien – oder dem Parteiensystem insgesamt – auch unter den Bedingungen von ‚Europäisierung‘, ‚Transnationalisierung‘ und ‚Globalisierung‘ weiterhin erbracht werden können und sollten und dass beides für die Rechtfertigung und Zukunft der repräsentativen Demokratie mehr oder weniger unabdingbar sei.[38]

---

[35] Grundlegend *S. Issacharoff*, Fragile Democracies, Harv. L. Rev. 120 (2007), 1405. Zur Entwicklung in Südafrika *S. Choudhry*, ‚He Had A Mandate‘, Const. Court Rev. 2 (2009), 1.

[36] Kritisch zum interdisziplinären Projekt um den ebenfalls kritisch hinterfragten Begriff des „Staats“ *C. Möllers*, Staat als Argument, 2011, 481 ff.; allerdings gesteht *Möllers* jedenfalls mit Blick auf das Staats*recht* und wohl auch die Staats*theorie* zu, dass es sich dabei letztlich um Synonyme für Verfassungsrecht und Verfassungstheorie handle (Kapitel 8, 171 ff.).

[37] Eine Ausnahme bildet etwa die wütende Kurzschrift von *S. Weil*, Anmerkungen zur generellen Abschaffung der politischen Parteien (1950), 2009, die bezeichnenderweise in den frühen 1940er Jahren entstanden ist. In eine ähnliche Richtung deutet die Prophezeiung *Heinrich Triepels*, „auch ihre [der Parteien, E.T.] Stunde wird schlagen.“ (Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 136).

[38] *M.T. Greven*, Sind Parteien in der Politik alternativlos oder ist ihre Rolle historisch begrenzt?, in: *D.H. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?

Zur Verteidigung der Parteien und ihrer Stellung im demokratischen Ordnungsgefüge ertönt angesichts der Parteienkritik beinahe reflexartig ein apologetischer Akkord:[39] Demokratie ohne Parteien sei nicht möglich, und abgesehen davon auch weder nötig noch wünschenswert. Parteien und die ihnen angehörenden Politiker seien „besser als ihr Ruf".[40] Die Anti-Parteien-Rhetorik sei so alt wie die moderne repräsentative Demokratie, und werde vor allem von jenen angestimmt, die sich im Parteienstaat die Mehrheit verschafft hätten und diese zu sichern suchten, indem sie sich selbst als tugendhaft darstellten und das parteiliche Verhalten anderer diskreditierten[41] – oder von demokratiefeindlich gestimmten Autoren.[42] Bisweilen folgt noch der Hinweis auf das auf *Winston Churchill* zurückgehende (und implizit auf die Parteien erweiterte) Bonmot, es werde häufig kolportiert, Demokratie sei „die schlechteste Regierungsform, abgesehen von all den anderen Regierungsformen, die immer wieder einmal ausprobiert wurden."[43]

(FS von Alemann), 2010, 225, 234. Vgl. auch *P. Graf Kielmansegg*, Die Grammatik der Freiheit, 2013, 71 ff. („Dritter Versuch. Braucht die Demokratie Parteien?") sowie für die Annahme, dass Parteien unabdingbar seien, *C. Seils*, Wie sich unsere Demokratie retten ließe, ZEIT online v. 8. Februar 2011.

[39] *H. M. Heinig*, Kommentar: Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie, in: *H. M. Heinig/J. P. Terhechte* (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus, 2013, 55, 58 mahnt, „reflektierende Distanz zu jeder Apologie bestehender Verhältnisse zu wahren": „Gerade wer vom normativen Eigenwert und von der Funktionalität der parlamentarischen Demokratie überzeugt ist, sollte sich nicht um die Lernerfahrung begeben, die aus solchen [kritischen, E.T.] Beobachtungen resultieren können." – *P. Graf Kielmansegg*, Die Grammatik der Freiheit, 2013, 72 stellt die Frage, ob „die frühe republikanische Parteienkritik möglicherweise vorausschauend Dissonanzen zwischen [...] Demokratie und Parteienstaat zur Sprache gebracht" hat.

[40] *U. v. Alemann*, Brauchen wir noch politische Parteien?, in: *P. Häberle u.a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 1 (dazu auch unten VII., Fn. 6); *W. J. Patzelt*, Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf, in: *W. Steffani/U. Thaysen* (Hrsg.), Parlamente und ihr Umfeld, 1997, 311 mit den deskriptiven Ergebnissen einer umfangreichen empirischen Fragebogen-Erhebung unter den deutschen Landes-, Bundes- und Europaparlamentariern. Vgl. ferner etwa *N. L. Rosenblum*, On the side of the angels, 2008.

[41] *S. Wilentz*, The Mirage, New Republic 242 (2011), 25.

[42] So ein beliebter Vorwurf etwa gegen *G. Leibholz* (und seinen Lehrer *H. Triepel*), dessen letztlich gegen die etablierten Muster der Parteilichkeit gerichtete Parteienstaatstheorie oft als „demokratiefeindlich" desavouiert wurde (etwa durch *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929, 107 ff.; vgl. aber *A. Siehr*, Repräsentation bei Gerhard Leibholz, in: *A.-B. Kaiser* (Hrsg.), Der Parteienstaat, 2013, 45, 66; *E. V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: *U. J. Schröder/A. v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, 2011, 211, 215). Vgl. *M. Morlok*, Für eine zweite Generation des Parteienrechts, in: *D. T. Tsatsos* (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, 53, 54.; *M. Morlok*, Entdeckung und Theorie des Parteienstaats, in: *C. Gusy* (Hrsg.), Weimars lange Schatten, 2003, 238, 252. – Solch unbegründete Vorwürfe klingen auch heute bisweilen an, etwa bei *U. v. Alemann*, Brauchen wir noch politische Parteien?, in: *P. Häberle u.a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 1, 4, wenn er *H. H. von Arnim* vorwirft, seine Sicht erinnere „tatsächlich an konservative Autoren am Ende der Weimarer Republik" und spiele „deshalb eher den Kritikern der Demokratie überhaupt in die Hände."

[43] Ansprache im House of Commons am 11. November 1947, The Official Report, House

Doch dieser ebenso pauschale wie lapidare Entlastungsversuch wird weder dem Anspruch noch den Möglichkeiten demokratischer Herrschaftsverfassung gerecht. Die Vorstellung, es könne keine Weiterentwicklung der Parteienstaatlichkeit geben, weil uns dazu bislang nichts Tragfähiges eingefallen ist, vermag weder zu befriedigen noch zu überzeugen. Parteien als Instrumente zur Organisation demokratischer Herrschaft sind ebenso angefochten wie es andere Insignien „westlicher" Gesellschaften sind – etwa Liberalismus, Kapitalismus und Individualismus. Sie zu verteidigen heißt, sie aufgrund gewonnener Einsichten und an sich wandelnde Umstände anzupassen. Wir stehen nicht am Ende der Geschichte.[44] Die Ordnung der politischen Angelegenheiten der Gemeinschaft wird in der Menschheitsgeschichte noch vielfältige Entwicklung erfahren.[45] Vielleicht sind die Parteien – die so, wie sie heute funktionieren, in dieser langen Geschichte noch nicht mehr als einen Wimpernschlag lang bestehen[46] – ein Mittel, das in der Massengesellschaft demokratische Herrschaft überhaupt erst ermöglicht hat,[47] und vielleicht müssen sie überwunden werden, wenn Demokratie im Sinne einer Ordnung unter Gleichen zu voller Blüte gebracht werden soll. Vielleicht bedarf es stattdessen auch anderer Formen von Parteien oder Veränderungen nicht bei den Parteien, sondern an anderen kritischen Stellen im poli-

---

of Commons (5th Series), Bd. 444, 206 f.: „Many forms of Government have been tried and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time."

[44] Vgl. *F. Fukuyama*, The End of History?, National Interest 16 (1989), 3 (mit Entgegnungen anderer Autoren im selben Heft) und *ders.*, The End of History and the Last Man, 2006, sowie die Antworten von *S. P. Huntington*, The Clash of Civilizations?, Foreign Aff. 72 (1993), 22 und *ders.*, The West: Unique, Not Universal, Foreign Aff. 75 (1996), 28.

[45] Vgl. die mit Blick auf die Rolle der Parteien in der politischen Ordnung scharfsinnige Beobachtung des Weimarer Staatsrechtlers *Heinrich Triepel* von der (man möchte hinzufügen: bislang) „vierfachen Stufenfolge" in der Entwicklung des Parteienstaats: „Wir können von einem Stadium der Bekämpfung, dann von einem Stadium der Ignorierung sprechen. An dieses schließt sich die Periode der Anerkennung und Legalisierung, und als letzte würde die Ära der verfassungsmäßigen Inkorporation folgen, die uns freilich zunächst noch in Existenz und Eigenart problematisch ist." (*H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 12). – Zur jüngeren *„Party Change"*-Forschung etwa *E. Wiesendahl*, Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz, in: *D. H. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? (FS von Alemann), 2010, 92. Vgl. auch die historische Aufarbeitung der Konstitutionalisierung der Parteienstaatlichkeit im Nachkriegseuropa bei *I. v. Biezen*, Constitutionalizing Party Democracy, Brit. J. Polit. Sci. 42 (2012), 187; eine Analyse der Entwicklung in den Beitrittsländern zur Europäischen Union findet sich bei *T. Beichelt*, Parties Matter! Parteipolitische Prägung und Reformprofile in den Beitrittsländern zur Europäischen Union, in: *P. Stykow/J. Beyer*, Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung (FS Wiesenthal), 2004, 9.

[46] Vgl. *K. Doehring*, Allgemeine Staatslehre, 2004, 152, demzufolge institutionalisierte Parteien (erst) mit dem Parlamentarismus aufgekommen sind.

[47] So wohl *U. Volkmann*, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *J. Ipsen* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009, 79, 93.

tischen System. All dies ist heute nicht ausgemacht; aber es ist ein Gebot der Stunde, in einer zumindest weithin als krisenhaft empfundenen Zeit über die Wirkungen von Parteien in Demokratien und über das Verhältnis von Demokratie und Parteien nachzudenken.

Wieso also gibt es bislang keine befriedigenden Antworten auf diese Fragen, warum wird nicht einmal eine Debatte darüber geführt, ob und wie die Dominanz der Parteien grundlegend reduziert werden kann oder was zu tun ist, um sie gar völlig entbehrlich zu machen? Zwei Gründe mögen hier eine Rolle spielen. Zum einen sind Parteien in der politischen Realität so wirkmächtig, dass jeder Versuch, Politik ohne sie zu denken, wie eine utopische Träumerei erscheint. Die Skepsis, ob es („bessere“[48]) Alternativen zu einer durch Parteien realisierten, von ihnen gleichsam betriebenen demokratischen Ordnung geben kann, und ob man im Parteienstaat die Parteienstaatlichkeit wird überwinden können, ist dabei freilich berechtigt. Zum anderen ist die wissenschaftliche Erforschung von Funktion und Dysfunktion der Parteien letztlich insular in dem Sinne geblieben, dass zwar die vielfältigen *Mechanismen* ihres Wirkens eingehend untersucht, diese aber nicht durch eine Erklärung der *Gründe* ihres Wirkens verbunden und zusammenhängend in der Demokratietheorie behandelt wurden. Damit ist das Verhältnis von Demokratie und Parteien bis heute letztlich ungeklärt.[49]

Das ist erstaunlich, weil jedenfalls aus historischer Sicht beide nicht zwingend miteinander verbunden sind: Viele Ausprägungen demokratischer Herrschaftsverfassung kommen ohne Parteien aus; umgekehrt gibt es Parteien auch in Herrschaftsordnungen, die nicht demokratisch sind.[50] In Deutschland sind Parteien ein vordemokratisches Phänomen, das die Demokratie als politische Wirklichkeit vorgefunden, gleichsam ererbt hat. Der Verfassungstext behandelt die Parteien mit der eher unauffälligen Bemerkung in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zurückhaltend und lässt der Entwicklung der konkreten rechtlichen Ausprä-

[48] Zu den methodischen Problemen eines institutionellen Vergleichs (v. a. Endogenität) siehe sogleich unter I.4.b)bb.

[49] Dieses Problem deuten *J. R. Montero/R. Gunther*, Introduction: Reviewing and Reassessing Parties, in: *R. Gunther u. a.* (Hrsg.), Political Parties. Old Concepts and New Challenges, 2002, 1 an; vgl. ferner *K. v. Beyme*, Theoretische Probleme der Parteienforschung, in: *ders.*, Der Vergleich in der Politikwissenschaft, 1988, 199; *U. Volkmann*, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *J. Ipsen* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009, 79, 85; siehe auch Nachweise in Fn. 39. Es lässt sich aber auch den Beschreibungen der parteienwissenschaftlichen Forschungsagenda durch prominente Akteure gleichsam im Umkehrschluss entnehmen, vgl. statt vieler etwa *D. H. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? (FS von Alemann), 2010, dort insbesondere *T. Schiller*, Politikergebnisse der Parteien – Schwachstellen der deutschen Parteienforschung (*a. a. O.*, 66 ff.) und *E. Wiesendahl*, Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz (*a. a. O.*, 92 ff.).

[50] Vgl. etwa *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft (1922), 1972, 167 f., 539 f. und 841 ff.; allerdings hält auch *Weber* die Parteien für unverzichtbar (S. 837 ff.).

gung – unterstrichen durch Abs. 3 – breiten Raum. Es genügt daher nicht, sich damit zu bescheiden, die Funktionen der politischen Parteien allgemein im politischen Prozess zu beschreiben und zu erklären, es muss auch der Frage nachgegangen werden, in welcher Beziehung Parteien und Demokratie zueinander stehen.[51] Die grundsätzliche Klärung dieses Verhältnisses ist Voraussetzung dafür, prinzipiell jene neuralgischen Punkte zu identifizieren, bei denen man ansetzen muss, wenn man demokratische Legitimation ohne Parteien zu denken versuchen will.

2. Forschungsfragen und Perspektive

Zur Schaffung dieser Voraussetzung will die vorliegende Studie einen Beitrag leisten, indem sie die Frage untersucht, in welchem Verhältnis zueinander die Idee der bundesrepublikanischen Demokratie einerseits und ihre institutionelle Umsetzung mit politischen Parteien andererseits stehen. Warum gibt es in der Demokratie politische Parteien? Wie erklären sich ihre Funktion und Dysfunktion? Ergeben sich aus diesen Einsichten Ansatzpunkte für ihre Überwindung?

Die Theorie, die dieser Beitrag in Beantwortung der genannten Forschungsfragen entwickeln will, soll damit zum Grundstein eines größeren Forschungsprogramms werden, das zu erkunden sucht, ob politische Parteien eine notwendige Bedingung demokratischer Ordnung sind, oder ob sich ein System demokratischer Institutionen ersinnen lässt, das ohne ihr Wirken auszukommen vermag – im Guten wie im Schlechten.

Den konzeptionellen Rahmen für die Bearbeitung der Forschungsfragen bildet die Annahme, dass Regeln, Institutionen, Ordnungen nicht „willkürlich" aus sich selbst heraus, „sondern unter unmittelbar vorgefundenen, gegebenen und überlieferten Umständen,"[52] gleichsam als Reaktion entstehen.[53] Bildlich gesprochen braucht aus dieser Perspektive jedes politische System einen Motor, und jeder Motor benötigt Energie. Wenn das politische System auf Verbrennungsmotoren beruht, dann bedarf es entsprechender Kraftstoffe, diese zu betreiben.[54] Je nach System – ob etwa Otto- oder Diesel-Motor – können das

[51] Vgl. *K. Doehring*, Allgemeine Staatslehre, 2004, 148, der erklärt, die demokratischen Grundgedanken von Repräsentation und Identität würden durch die Parteiendemokratie verfälscht. – Eine (strukturell) ähnliche Frage stellt *O. Lepsius*, Rechtswissenschaft in der Demokratie, Der Staat 52 (2013), 157, wenn er untersucht, welche Auswirkung der Umstand, dass wir in einer demokratischen Ordnung leben, auf die Rechtswissenschaft hat oder haben sollte. Die Frage nach seinem Verhältnis zur Demokratie hat ferner auch das Verwaltungsrecht über viele Jahrzehnte hindurch mühsam klären müssen.

[52] *K. Marx*, Der Achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, 1885, 7.

[53] Ähnlich *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, 69 f.

[54] Die hier eingenommene Perspektive ist weder eine rein kontingente, noch eine rein

unterschiedliche Kraftstoffe sein. Überall werden sich in Reaktion auf die Verwendung von Verbrennungsmotoren Infrastrukturen bilden, die den Bedürfnissen des Systems begegnen. Es wird Raffinerien geben, die den Kraftstoff herstellen, und Tankstellen, die ihn vertreiben. Natürlich sind die Parteien in der Demokratie so wenig Zweck der Politik, wie es der Zweck der vom Verbrennungsmotor ermöglichten Mobilität ist, eine „Tour der Tankstellen" zu fahren. Die Infrastruktur ist Reflex der Entscheidung für den Verbrennungsmotor, so wie es etwa auch die Emissionen sind, die er mit sich bringt. Sie sind der Preis des *Mittels*, das Mobilität ermöglicht.[55]

Die Existenz politischer Parteien ist dementsprechend eine pfadabhängige Folge rechtlicher und tatsächlicher Umstände.[56] Das zeigt schon der vielfache Wandel ihrer Form seit ihrem Entstehen.[57] Parteien sind der Treibstoff des politischen Motors und kommen mit den Regeln für demokratische Herrschaft wie die Notwendigkeit eines Treibstoffs mit dem Verbrennungsmotor. Sie sind institutionelle Begleiterscheinungen, die unsere Verfassung in ihrem Bemühen um die Organisation demokratischer Herrschaft hervorgebracht und geformt hat; Mechanismen, die fein abgestimmt sind auf die komplizierte Maschinerie de-

---

funktionalistische. Ob Mobilität durch einen Verbrennungs- oder durch einen Elektromotor erreicht wird und ob sich unter den Verbrennungsmotoren der Otto- oder der Wankelmotor durchsetzt, mag Folge bestimmter tatsächlicher Umstände und damit historisch kontingent sein. In dem Augenblick aber, wo sich der Verbrennungsmotor durchgesetzt hat, bedarf es einer konkreten Infrastruktur, die Entstehung von Tankstellen hat also funktionale Gründe. Kontingente und funktionalistische Momente sind dabei sehr eng verwoben und wirken wechselseitig aufeinander ein; sie sind daher im Einzelnen schwer voneinander zu trennen. – Vgl. *P. Graf Kielmansegg*, Die Grammatik der Freiheit, 2013, 7 und 86f., der für einen ähnlichen Zusammenhang den Begriff der „Grammatik" verwendet, als „Produkt aus Logik und Geschichte."

[55] *G. Roellecke*, Was sind uns die Parteien wert?, in: *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 61, 68.

[56] *R.H. Pildes/E.S. Anderson*, Slinging Arrows at Democracy, Colum. L. Rev. 90 (1990), 2121, 2193f.; vgl. *W. Steffani*, Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, 1997, 203ff.; *S. Ganghof*, Resilient patterns of democracy. A comparative analysis, ZfVP 6 (2012), 103.

[57] Siehe dazu etwa die Beiträge in *D.H. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? (FS von Alemann), 2010 und in *R.S. Katz/P. Mair* (Hrsg.), How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies, 1994; ferner *L. Bardi u.a.*, Party adaptation and change and the crisis of democracy, Party Pol. 20 (2014), 151; *R.S. Katz/P. Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Pol. 1 (1995), 5; *dies.*, Cadre, Catch-All or Cartel?, Party Pol. 2 (1996), 525; *D. Langewiesche*, Die Anfänge der deutschen Parteien. Partei, Fraktion und Verein in der Revolution von 1848/49, Geschichte und Gesellschaft 4 (1978), 324; *P.C. Schmitter*, Parties are not what they once were, in: *L. Diamond/R. Gunther* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, 67; *H. Schoen*, Wählerwandel und Wechselwahl, 2003; *M. Shefter*, Political parties and the state, 1994; *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010 (dort insbesondere 2. und 3. Kapitel); *W. Steffani*, Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, 1997, 203ff.; *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O.W. Gabriel u.a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001; *E. Wiesendahl*, Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, 2006. Siehe auch die Nachweise bei Fn. 74.

mokratisch legitimierter Herrschaft; eine „rationale Reaktion" auf die Art und Weise, wie der politische Prozess ausgestaltet wurde.[58] „Der einzige Weg," schreibt der Politikwissenschaftler *Morris P. Fiorina*, „auf dem *mit unseren Institutionen* kollektive Verantwortung je erreicht wurde und werden kann, ist durch die Vermittlung der politischen Parteien"[59] – und es ist die das konkrete Arrangement in Bezug nehmende Qualifikation, die den Satz richtig macht. Ähnlich formulierte auch schon *Heinrich Triepel*, „das politische Parteiensystem" sei die „Selbstorganisation, die sich die Massendemokratie geschaffen hat."[60] Unter den heutigen Bedingungen sind Parteien, wie diese Arbeit zeigen wird, einerseits notwendig (so wie jeder Verbrennungsmotor *irgendeinen* brennbaren Treibstoff braucht), die jeweilige konkrete Ausprägung ist aber kontingent und von einer Reihe komplexer Faktoren abhängig (so wie die alternative Nutzung von Benzin, Diesel oder Kerosin). Würde man Parteien heute verbieten, sie würden, *ceteris paribus*, unter anderer Bezeichnung, aber mit denselben Funktionen, wieder entstehen.[61] Andererseits hat sich bereits bei der Schilderung des Ausgangsbefundes gezeigt, dass Parteien auch ein Problem darstellen können, weil sie – im Folgenden genauer dargestellte – Wirkungen entfalten, die der Legitimation politischer Entscheidungen abträglich sind; dadurch wird ihr Daseinszweck ins Gegenteil verkehrt. Wenn die negativen Wir-

---

[58] Siehe grundlegend *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643, 644; vgl. schon *W.H. Riker*, Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, Am. Polit. Sci. Rev. 74 (1980), 432. Vgl. auch *J.M. Buchanan*, How Can Constitutions be Designed so that Politicians Who Seek to Serve „Public Interest" Can Survive and Prosper?, Constit. Polit. Econ. 4 (1993), 1; *M.R. Hershey*, Political parties as mechanisms of public choice, in: *R.S. Katz/W.J. Crotty*, Handbook of Party Politics, 2006, 76, 83. Zu einer evolutionsbiologisch informierten Deutung der Entwicklung politischer Ordnungen siehe *J.R. Alford/J.R. Hibbing*, The Origin of Politics, Perspectives on Politics 2 (2004), 707. – Zu einer frühen deutschen Formulierung siehe sogleich und Fn. 60.

[59] *M.P. Fiorina*, The Decline of Collective Responsibility in American Politics, Daedalus 109 (1980), 25, 26 (Hervorhebung hier): „[...] the only way collective responsibility has ever existed, and can exist, *given our institutions*, is through the agency of the political party." (eigene Übersetzung)

[60] *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 33. Siehe auch S. 13: „Aber die politische Partei [...] als Kampfgenossenschaft [...] ist doch erst ein Erzeugnis der modernen Repräsentativverfassung. [...] In Wahrheit ist [...] Parteibildung und Parteiherrschaft nur mit einer ganz bestimmten, aber nicht mit jeder Auffassung und Ausprägung des Systems der Volksvertretung verknüpft. Es gab und gibt Wahlsysteme, die ohne Anteilnahme und ohne Wahlkämpfe politischer Parteien funktionieren können."

[61] So auch schon *ders.*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 36. *M. Morlok*, Für eine zweite Generation des Parteienrechts, in: *D.T. Tsatsos* (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, 53, 54 (und in anderen Beiträgen) bezeichnet die Parteien als „selbstsubstitutive" Organisationen. *N. Luhmann*, Gesellschaft der Gesellschaft, 2. Halbbd., 1998, 753, erklärt „Selbstsubstitutivität" wie folgt: „Was Schiller für das Verhältnis von Politik und Kunst bzw. Wissenschaft feststellt, gilt prototypisch für alle Intersystembeziehungen: ‚Der politische Gesetzgeber kann ihr Gebiet sperren, aber darin herrschen kann er nicht.' Im Verhältnis der Funktionssysteme zueinander kann es Destruktion geben, je nachdem, wie sehr sie aufeinander angewiesen sind, nicht aber Instruktion."

kungen gravierender werden, dann werden staatliche Entscheidungen zunehmend dünner legitimiert, was auf längere Sicht eine Schwächung der politischen Ordnung nach sich ziehen wird. So führt das gegenwärtige institutionelle Arrangement ins „Parteien-Paradox": Parteien sind gleichzeitig das wichtigste Mittel und die gefährlichste Bedrohung, die nützlichsten Diener und die eigennützigsten Herren für den Prozess demokratischer Herrschaft. Wir können nicht ohne sie, aber wir können auch nicht mit ihnen.

Innerhalb der hier verfolgten Konzeption sind Parteien nicht *per se* „schlechte" oder „schädliche" Organisationen, die nur auf ihre Selbstbemächtigung und Selbsterhaltung ausgerichtet sind und sich den Staat zur „Beute"[62] machen wollen;[63] und Politiker sind keine machtversessenen Individuen, denen es zuallererst um ihren eigenen Vorteil geht (wenngleich nicht ausgeschlossen ist, dass es durchaus Parteien und Politiker diesen Typs gibt). Wie ihre Wähler folgen vielmehr auch Parteien und Politiker einem breiten Strauß von Motiven, Idealen und Interessen, der von einem (altruistischen) gesellschaftlichen Gestaltungswillen über unterschiedliche moralische und ideologische Wertvorstellungen, divergierende Interpretationen der „Wirklichkeit", vordringlicher Probleme und Ansätze zu deren Lösung, bis hin zu handfesten (egoistischen) Eigeninteressen reicht. *Fennos Paradox* kann man denn auch in diesem Sinne interpretieren: Nimmt man den einzelnen Politiker in den Blick, so sieht man in aller Regel die facettenreiche Motivationslage und das Bemühen um die Gemeinschaft. Betrachtet man aber die Ergebnisse des politischen Prozesses und ihr Zustandekommen (unter Missachtung des *Otto von Bismarck* zugeschriebenen[64] Ratschlages, wie bei der Herstellung von Würsten solle man bei der Entstehung von Gesetzen besser nicht anwesend sein), dann ist der bestimmende Einfluss partikularer Interessen mit Händen zu greifen. Die Häme dafür trifft dann die „Klasse" der Politiker.[65]

---

[62] *E.E. Schattschneider*, Party Government, 1942, 37; im deutschsprachigen Schrifttum etwa *R. v. Weizsäcker*, Krise und Chance unserer Parteiendemokratie, APuZ 42 (1982), 3; *H.H. v. Arnim*, Der Staat als Beute, 1993.

[63] *U. Volkmann*, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *J. Ipsen* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009, 79, 92 konstatiert umgekehrt, dass die „Tendenz zur Idealisierung [der Parteien, E.T.] […] die große Kontinuitätslinie sowohl in der Rechtsprechung des BVerfG als auch in der rechtswissenschaftlichen Behandlung der Parteien darstellt."

[64] In der *New York Times* veröffentlichte Recherchen weisen nach, dass dieses Bonmot erst seit den 1930er Jahren *Otto von Bismarck* zugeschrieben wird; vermutlich geht die Formulierung auf den Juristen und Dichter *John Godfrey Saxe* zurück, der im *Daily Cleveland Herald* vom 29. März 1869 erklärte, „Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are made." Siehe *F.R. Shapiro*, On Language – Quote … Misquote, The New York Times Magazine, 21. Juli 2008.

[65] Dafür spricht auch der Umstand, dass ansonsten auch die Kommunalpolitik von den Krisensymptomen des Parteienstaats nicht verschont bleibt, *J. Bogumil*, Parteien in der Kommunalpolitik: Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?, in: *D.H. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? (FS von Alemann), 2010, 37.

Freilich kann die Erkenntnis reifen, dass uns die politischen Kosten der Parteien zu hoch sind, dass – um das Bild aufzugreifen – der Preis für den Betrieb unseres politischen Motors im Vergleich zum erzielten Nutzen nicht (mehr) angemessen scheint. Dann kann man über Verbesserungen am Verbrennungsmotor nachdenken oder über eine andere Art der Motorisierung mit anderen Energieträgern. Wer den letzteren Weg wählt, muss auch darüber nachdenken, wie der Übergang vollzogen werden kann – man muss mit der vorgefundenen Realität umgehen.

3. Gang der Darstellung

Wie geht die vorliegende Studie der Forschungsfrage nach, welches Programm arbeitet sie ab, um das Verhältnis zwischen Demokratie und politischen Parteien zu bestimmen und Ansatzpunkte für eine Reform der demokratischen Institutionen zu entwickeln?

Zunächst werden im nun folgenden Abschnitt II. (Legitime Herrschaft im Grundgesetz) die wichtigsten verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen „Bausteine“ in Augenschein genommen, die benötigt werden, um die aufgeworfenen Forschungsfragen angehen zu können. Das sind zunächst die verfassungsrechtlichen Prinzipien legitimer demokratischer Herrschaft (II.1); aus diesen Grundbausteinen der grundgesetzlichen Herrschaftsordnung ergeben sich sodann funktionale Bedingungen legitimer Herrschaft (II.2), also Aufgaben, die die verfassten politischen Institutionen für eine gelingende Ordnung zu erfüllen haben. Der so verfassungstheoretisch aufgespannte Rahmen lässt weite Spielräume für unterschiedliche politische Ordnungsvorstellungen und damit für verschiedene institutionelle Arrangements. Die konkrete Ausgestaltung der politischen Ordnung orientiert sich daher an einem – im Einzelnen entfalteten – Leitbild, das der Verfassungsauslegung spezifische Konturen vermittelt und die Konstruktion eines verfassungsrechtsdogmatisch und politisch kohärenten Systems erlaubt (II.3). Kern des aufgezeigten vorherrschenden Leitbildes ist die Vorstellung, dass gemeinwohldienliche Entscheidungen in einer demokratischen Ordnung am besten durch wettbewerbliche Interessenaggregation hervorgebracht werden. Abschnitt III. (Konsequenzen wettbewerblicher Interessenaggregation) legt knapp dar, dass sich aus der dargelegten Vorstellung, wie unter dem Grundgesetz demokratische Herrschaft legitimiert wird, einige unmittelbare Konsequenzen ergeben, die bei der Entwicklung der Parteienstaatlichkeit katalysierend wirken, ohne selbst in den Wirkmechanismen der Parteien sichtbar zu werden.

Ausgehend von diesem überkommenen Leitbild demokratischer Herrschaft begründet die Studie im sodann folgenden Abschnitt IV. (Keine Demokratie ohne Parteien) anhand der funktionalen Bedingungen demokratischer Herr-

schaft die Notwendigkeit politischer Parteien für die heutige politische Ordnung und erklärt damit auch, warum sich politische Parteien bilden und was sie leisten: Sie sind Instrumente, mit denen Interessen zur Wirkung gebracht werden können. Abschnitt V. (Keine Demokratie mit Parteien) nimmt spiegelbildlich die negativen Wirkungen der politischen Parteien in den Blick und erklärt, wie auch sie sich letztlich auf das überkommene Leitbild zurückführen lassen, dass sie mithin Folge einer Fokussierung auf Interessen, ihre Aggregation und den Wettbewerb zwischen ihnen sind. Gemeinsam bilden die beiden Abschnitte den Kern dieses Werkes, das „Parteien-Paradox": Sie beschreiben die zwiespältige Wirkung, die Parteien auf die Legitimation demokratischer Entscheidungen, und damit der politischen Ordnung insgesamt, haben.

Abschnitt VI. (Kritik der Parteienstaatlichkeit) geht der Frage nach, wie sich die dargestellten Effekte des überkommenen demokratischen Leitbildes so systematisieren lassen, dass ersichtlich wird, welche seiner Elemente zu überdenken sein werden, wenn man die im Parteien-Paradox geschilderten Wirkungen lindern oder abstellen will. Dabei werden die drei Hauptelemente des überkommenen Leitbildes – der Fokus auf Interessen, der Wettbewerb zwischen ihnen und ihre Aggregation – kritisch gewürdigt. Abschnitt VII. (Reform des Parteienrechts oder Reform des Verfassungsrechts?) befasst sich mit der Frage, ob den geschilderten Problemen auf der Ebene des Parteienrechts begegnet werden kann, oder ob grundsätzlicher, beim Verfassungsrecht, anzusetzen ist.

Während das vorliegende Werk im Wesentlichen deskriptiv-analytisch und theoriebildend das Verhältnis von Demokratie und politischen Parteien untersucht, wagt der VIII. Abschnitt (Ausblick: Demokratie ohne Parteien?) ausgehend von den gewonnen Einsichten einen prospektiv-rechtspolitischen Ausblick auf das größere Forschungsprogramm, in das die hier untersuchte Forschungsfrage eingebettet ist: An welchen Elementen des demokratischen Leitbildes kann man perspektivisch sinnvoll ansetzen, um die negativen Wirkungen, die politische Parteien auf die Legitimation demokratischer Herrschaft ausüben, zu überwinden? Wie könnten Elemente eines alternativen Leitbildes demokratisch legitimierter Herrschaft aussehen, und welche Auswirkungen könnte das auf die institutionelle Ausgestaltung der demokratischen Ordnung haben? Wie würde sich ein neues Leitbild auf die zentralen Institutionen der politischen Ordnung – Wahlen und Abstimmungen – auswirken?

Der letzte Abschnitt (IX. Forschungsprogramm) fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen und zeigt Perspektiven weiterer Forschung auf.

4. Methode

a) Methodische Zugänge

Bei der Bearbeitung der Forschungsfragen kommt eine Reihe methodischer Zugänge zum Einsatz. Der Begriff (II.1), die funktionalen Bedingungen (II.2) und das gegenwärtige „Leitbild" legitimer demokratischer Herrschaft (II.3) werden mit Hilfe von Verfassungsrechtsdogmatik und Verfassungstheorie nachgezeichnet. Die den politischen Parteien zugeschriebenen Funktionen und Wirkungen, die zum „Parteien-Paradox" führen (IV. und V.), untersucht die Studie aus deskriptiv-analytischer Warte, sie wird, sofern verfügbar, mit empirischen Befunden unterfüttert. Dieses Paradox wird gleichsam in einer Zusammenschau einer normativen Kritik unter Berücksichtigung verhaltenswissenschaftlicher Befunde (VI.) unterzogen. Weil die beobachteten Probleme in letzter Konsequenz auf das Leitbild demokratischer Herrschaft zurückzuführen sind, müssen Erwägungen zu einem alternativen Leitbild angestellt werden (VII.), dessen Konstruktion im Ausblick (VIII.) ein im methodischen Sinne normativ-idealistischer Vorgang ist, der seine Ausgangspunkte und seine Schranken im geltenden Recht findet. Die folgenden institutionellen Überlegungen sind – wiederum unter Berücksichtigung geltenden Verfassungsrechts – rechtspolitischer Natur.

Die Verhaltenswissenschaften (insbesondere die ökonomische Theorie[66]) dienen der Arbeit als Sprache, um – von einer reichhaltigen rechtswissenschaftlichen und politökonomischen Literatur ausgehend – die beobachteten Phänomene in der politischen Arena zu beschreiben und zu erklären.[67] Begreift man das

[66] Vgl. statt vieler *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010.

[67] Zu den Voraussetzungen und Grenzen der Verwendung sozialwissenschaftlicher und ökonomischer Methoden im Recht siehe etwa *A. v. Aaken*, „Rational Choice" in der Rechtswissenschaft, 2003; *H.H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 60ff.; *A. v. Arnauld*, Die Wissenschaft vom öffentlichen Recht nach einer Öffnung für sozialwissenschaftliche Theorie, in: *A. Funke/J. Lüdemann* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie, 2009, 65; die Beiträge in *M. Bungenberg u.a.* (Hrsg.), Recht und Ökonomik, 2004; *H. Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 2005; *C. Engel*, Verhaltenswissenschaftliche Analyse: eine Gebrauchsanweisung für Juristen, in: *C. Engel u.a.* (Hrsg.), Recht und Verhalten, 2007, 363; *B.J. Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, 17ff.; *G. Janson*, Ökonomische Theorie im Recht, 2004, 24ff.; *B. v. Klink/S. Taekema* (Hrsg.), Law and Method, 2011 (dort insbesondere die Beiträge von *S. Taekema/B. Van Klink*, On the Border: Limits and Possibilities of Interdisciplinary Research, 7; *A.M. Pacces/L. Visscher*, Law and Economics: Methodology, 85; *B.A. Spellman*, Law and Psychology: Problems and Promise, 109; *O.W. Lembcke*, Law and Political Theory, 153); *O. Lepsius*, Sozialwissenschaften im Verfassungsrecht, JZ 2005, 1; *M. Leschke*, Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, 1993; *J. Lüdemann*, Rechtsetzung und Interdisziplinarität in der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *A. Funke/J. Lüdemann* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie, 2009, 119; *K. Mathis*, Effizienz statt Gerechtigkeit?, 2009; *S. Magen*, Fairness, Eigennutz und die Rolle des Rechts, in: *C. Engel u.a.* (Hrsg.), Recht und Verhalten, 2007, 261; *M. Morlok*, Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen

Recht (jedenfalls auch) als Instrument zur Entscheidungs- und Verhaltenssteuerung, dann drängt sich ein solcher Ansatz geradezu auf, wenn man untersuchen will, wie Institutionen wirken und wie sich solche Steuerung möglicherweise verbessern lässt.[68] Das gilt umso mehr, als die Verhaltenswissenschaften in den vergangenen Jahrzehnten beachtliche Fortschritte zu verzeichnen und aus der Perspektive der Rechtswissenschaft zu nützlichen neuen Einsichten geführt haben. Allerdings sind auch die Konsequenzen zu erörtern, die eine Verwendung dieses Paradigmas nach sich zieht (das nämlich nicht unschuldig ist, sondern zu dem beobachteten Befund maßgeblich beiträgt, dazu VI.1.a).

Mit der ökonomischen Theorie und dem sozialwissenschaftlich geprägten Blick auf das Recht ist eine vom handelnden Individuum ausgehende, verhaltensorientierte Perspektive verbunden (methodologischer Individualismus[69]), die sich insofern etwa von einer soziologischen „Vogelperspektive" unterscheidet, die ganze gesellschaftliche (Sub-)Systeme in den Blick nimmt. Die Verhaltenswissenschaft rekonstruiert menschliche Handlungen über verschiedene Abstraktionsebenen:[70] Auf der grundlegenden Ebene steht mit der Kognitionswissenschaft die Frage nach den der beobachteten Entscheidung zugrundeliegenden kognitiven Prozessen. Sie verdichten sich zur individuellen Entscheidung. Individuelle Entscheidungen wiederum werden zu (individuellem) Verhalten aggregiert. Aus juristischer Sicht interessiert vor allem die nächste Abstraktionsebene, jene des aggregierten – oder in rechtswissenschaftlicher Diktion: typisierten – Verhaltens; hier ist auch das Modell des *homo oeconomicus* angesiedelt,[71] und

---

Theorie für das Öffentliche Recht, in: *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 1; *E. L. Nell*, Wahrscheinlichkeitsurteile in juristischen Entscheidungen, 1983; *N. Petersen*, Braucht die Rechtswissenschaft eine empirische Wende?, Der Staat 49 (2010), 435; *ders.*, Avoiding the common-wisdom fallacy, Int'l J. of Const. L. 11 (2013), 294; *N. Petersen/E. V. Towfigh*, Ökonomik in der Rechtswissenschaft, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 1; *M. Rodi*, Ökonomische Analyse des Öffentlichen Rechts, 2014; *E. V. Towfigh*, Empirical Arguments in Public Law Doctrine, Int'l J. of Const. L. 12 (2014), 670; vgl. auch *K. Grechenig/M. Gelter*, Divergente Evolution des Rechtsdenkens, RabelsZ 72 (2008), 513.

[68] Zum Zusammenspiel verschiedener rechtswissenschaftlicher Methoden und zum Verhältnis der Rechtsdogmatik zu anderen methodischen Ansätzen vgl. die Beiträge in *G. Kirchhof u. a.* (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, insbesondere *G. Kirchhof/S. Magen*, Dogmatik: Rechtliche Notwendigkeit und Grundlage fächerübergreifenden Dialogs; instruktiv zu diesen Fragestellungen auch *S. Magen*, Konjunkturen der Rechtsökonomie als öffentlich-rechtlicher Grundlagenforschung, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 2014/20.

[69] *A. v. Aaken*, „Rational Choice" in der Rechtswissenschaft, 2003, 55 ff.; *G. Janson*, Ökonomische Theorie im Recht, 2004, 24 ff.; *E. V. Towfigh*, Das ökonomische Paradigma, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 24.

[70] Vgl. dazu etwa *I. Ajzen/M. Fishbein*, Understanding attitudes and predicting social behavior, 1980.

[71] Umfassend *G. Kirchgässner*, Homo Oeconomicus, 2013. Ein Musterbeispiel für die alle verhaltenswissenschaftlichen Ebenen in den Blick nehmende Theorie findet sich bei *J. Haidt*, The Righteous Mind, 2012.

hier spielen „Institutionen“[72] eine tragende Rolle. Jede Abstraktionsebene operiert mit eigenen Theorien, die der empirischen Prüfung unterworfen werden (können). Die vorliegende Untersuchung bewegt sich im Wesentlichen auf der höchsten der geschilderten Abstraktionsebenen. Auf dieser Ebene entfaltet das Recht seine Steuerungswirkung, und die sozialwissenschaftlichen Modelle aggregierten Verhaltens sind auch ohne unmittelbaren Rückgriff auf das kognitionswissenschaftliche Fundament empirisch validiert und weisen einen hohen Erklärungswert auf.

Eine Reihe weiterer naheliegender Perspektiven werden hier indessen ausgeblendet, etwa historische Untersuchungen und Vergleiche, soziologische und philosophische Erwägungen.

b) Methodische Probleme

Aus methodischer Sicht begegnet das Projekt zweierlei Komplikationen.

aa) Begriff der „politischen Partei“

Zum *Ersten* ist der Begriff der „politischen Partei“, jedenfalls sofern er ohne weitere Qualifizierung verwendet wird, nicht wohldefiniert.[73] Parteien unterscheiden sich über Systemgrenzen hinweg in Form und Funktion, und sogar innerhalb eines Systems verändern sie sich mit der Zeit.[74] Das haben sie mit Konstrukten wie ‚Staat‘, ‚Demokratie‘ und ‚Verfassung‘ gemein. Mit derlei Begriffen zu operieren bedeutet, über komplexe, nicht-lineare und dynamische

---

[72] Zum weiten Institutions-Begriff, der im Rahmen dieser Arbeit zugrunde gelegt wird, siehe etwa *G.M. Hodgson*, What are Institutions?, J. Econ. Issues XL (2006), 1. Zur soziologischen Institutionentheorie grundlegend *M. Hauriou*, Die Theorie der Institution, 1965.

[73] Natürlich gibt es die parteienrechtliche Definition aus § 2 PartG (vgl. etwa *H. Wißmann*, § 2, in: *J. Kersten/S. Rixen* (Hrsg.), PartG, 2009 und *S.-C. Lenski*, Parteiengesetz, 2011, die aber der vielgestaltigen sozialen Wirklichkeit der Parteien nicht gerecht werden (will), weil es sich eben um eine tatbestandliche Definition handelt, an die bestimmte Rechte und Pflichten geknüpft werden. Auf diesen Umstand verweist etwa *J. Ipsen*, Parteien, in: *H. Kube u.a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 697, 698ff.

[74] *J.H. Aldrich*, Why parties? A Second Look, 2011, 295ff.; *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O.W. Gabriel u.a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315; *G.W. Cox/M.D. McCubbins*, Legislative Leviathan, 2007, 99ff.; *R. Gunther/L. Diamond*, Types and Functions of Parties, in: *L. Diamond/R. Gunther* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, 3ff. und 34; *R. Gunther/L. Diamond*, Species of Political Parties, Party Pol. 9 (2003), 167; *R.S. Katz/P. Mair* (Hrsg.), How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies, 1994; *dies.*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Pol. 1 (1995), 5; *G. Sartori*, Parties and Party Systems, 1976; *S.E. Scarrow*, Direct Democracy and Institutional Change, Comp. Polit. Stud. 34 (2001); *P.C. Schmitter*, Parties are not what they once were, in: *L. Diamond/R. Gunther* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, 67. Siehe auch Nachweise in Fn. 57.

Systeme zu sprechen.[75] Die begriffliche Unschärfe spiegelt eine vielgestaltige Wirklichkeit und kann nicht ohne Weiteres aufgelöst werden. Letztlich bleibt nichts, als die unterschiedlichen Facetten der Begriffe im Auge zu behalten, sich ihrer Modellhaftigkeit, Konstruiertheit und Bestimmung sowie der eigenen Einbettung in Zeit und Diskurszusammenhänge bewusst zu sein und sich dem Forschungsgegenstand im Übrigen methodenstreng zu nähern.

bb) Endogenität

Zum *Zweiten* stößt jeder, der aus einer funktionalen Perspektive[76] über politische Parteien forscht, auf ein doppeltes Endogenitätsproblem: Einerseits werden Parteien und ihre Funktionen und Wirkungen wesentlich von jenem Recht geprägt, das sie ihrerseits maßgeblich konfigurieren.[77] Andererseits ist ein Vergleich zwischen institutionellen Regimen schwerlich möglich, denn dafür müsste man – wenigstens theoretisch[78] – die Qualität der in der jeweiligen Ordnung hervorgebrachten Entscheidungen vergleichen können. Das aber erfordert einen „objektiven" Vergleichsmaßstab, den es in der Demokratie so gerade nicht gibt: Denn die „beste Entscheidung" soll durch den demokratischen Prozess, an dem die Bürger gleichberechtigt beteiligt sind, hervorgebracht, das Gemeinwohl auf diese Weise gleichzeitig definiert und verwirklicht werden.[79]

Diesem doppelten Endogenitätsproblem begegnet die Arbeit pragmatisch mit zwei Strategien. Zum einen lässt sich untersuchen, wie viel Raum ein Entscheidungsverfahren für den Einfluss von Erwägungen lässt, die nach der Verfassungsrechtsdogmatik keine Bedeutung haben sollten. Es geht also darum zu überprüfen, ob die Voraussetzungen des demokratischen Prozesses erfüllt sind,

---

[75] Vgl. *E. Ostrom*, A diagnostic approach for going beyond panaceas, PNAS 104 (2007), 15181.

[76] Zur Bedeutung der hier gewählten „funktionalen" Perspektive und zur Abgrenzung von methodisch problematischen kausalen Fragestellungen siehe etwa *H. A. Scarrow*, The Function of Political Parties: A Critique of the Literature and the Approach, J Politics 29 (1967), 770; *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, 48 ff.

[77] *S. Bartolini/P. Mair*, Challenges to Contemporary Political Parties, in: *L. Diamond/R. Gunther* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, 327, 332; *G. W. Cox/M. D. McCubbins*, Legislative Leviathan, 2007; *H. A. Scarrow*, The Function of Political Parties: A Critique of the Literature and the Approach, J Politics 29 (1967), 770; *W. H. Riker*, Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, Am. Polit. Sci. Rev. 74 (1980), 432.

[78] Mit einem lediglich theoretischen Blick erspart man sich immerhin das Problem, dass das hypothetische System kontrafaktisch ist, man also keine konkreten Entscheidungen hat, die miteinander verglichen werden könnten.

[79] Dazu unten II.1.b. Vgl. *C. Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, 28, wonach der demokratische Wille nicht das Abbild individueller Beiträge, sondern „Resultat einer Verfahrensnorm gleicher Freiheit" ist. Siehe zum Problem des Vergleichs der Demokratie mit anderen Ordnungen auch *N. Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 32 ff.

ob beispielsweise in einem gegebenen System tatsächlich alle Bürger gleichberechtigt beteiligt sind, und in wieweit es dem Ideal nahekommt, einen „herrschaftsfreien Diskurs" zu ermöglichen. Zum anderen lassen sich aus der Verfassung materielle Wertungen ableiten, auf die bisweilen unter der Chiffre der „objektiven Wertordnung" Bezug genommen wird.[80] Damit können Verfassung und Verfassungsrechtsdogmatik als außerhalb des politischen Prozesses stehendes, exogenes Moment, behandelt werden, das einen allgemein akzeptierten Standard liefert. Die politische Dimension auch des Verfassungsrechts und vor allem der Verfassungsgerichtsbarkeit blendet man dabei allerdings aus. Die Fortentwicklung des politischen Systems kann man ferner als kleinschrittigen Prozess begreifen, bei dem wie in einem wissenschaftlichen Experiment im direkten Vergleich die Folge der Veränderung eines einzelnen Merkmals bewertet wird; denn eine vergleichende Bewertung ist bei solch kleinschrittigen Veränderungen eher möglich. An der fundamentalen Unvergleichbarkeit ändert das freilich nichts.[81]

[80] Ähnlich *ders.*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 (2010), 137, 144.

[81] Vgl. *M. C. Dorf/C. F. Sabel*, A Constitution of Democratic Experimentalism, Colum. L. Rev. 98 (1998), 267.

II. Legitime Herrschaft im Grundgesetz

> Das Recht ist also der Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann.
>
> *Immanuel Kant*[1]

1. Verfassungsrechtliche Prinzipien

Zur Rekonstruktion des Verhältnisses von Demokratie und Parteien unter dem Grundgesetz bedarf es zunächst eines klaren Verständnisses des verfassungsrechtlichen Rahmenwerks, innerhalb dessen die Herrschaftsordnung entfaltet wird und durch das verbindliche politische Entscheidungen gerechtfertigt werden können.[2] Welche Antwort gibt also das Grundgesetz auf die Frage, wie Macht begründet wird und weshalb sie Anerkennung verdient?[3]

Das Grundgesetz spannt durch eine Reihe verfassungsrechtlicher Prinzipien einen Rahmen für legitime Herrschaft auf. So konstituiert das Grundgesetz den deutschen Staat in Art. 20 Abs. 1 GG als föderalen, republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Die Bedeutung dieser Verfassungsprinzipien

---

[1] *I. Kant*, Metaphysik der Sitten (1797), 1914, 230.

[2] Während in dieser Arbeit bisher im Wesentlichen die abnehmende *faktische* Legitimität problematisiert wurde („was wird von den Betroffenen tatsächlich als legitim anerkannt?"), geht es hier um *normative* Legitimität („was ist anerkennungswürdig?"); vgl. *N. Petersen*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 (2010), 137. Eine Fokussierung allein auf tatsächliche Akzeptanz ist aus naheliegenden Gründen problematisch: Wie will man Zustimmung operationalisieren und welches Quorum will man dafür verlangen? Ferner zeigt die vom Volk weithin „akzeptierte" Schreckensherrschaft der Nationalsozialisten, wie fragwürdig „faktische Akzeptanz" sein kann. Umgekehrt muss ein von den Betroffenen nicht geteiltes Konzept einer wie auch immer gerechtfertigten Akzeptanzwürdigkeit letztlich wirkungslos bleiben oder totalitär durchgesetzt werden. Daher müssen in einer funktionierenden Demokratie beide Aspekte gleichermaßen im Blick bleiben. – Die hier dargelegten Grundlagen normativer Legitimität dürften indessen weithin konsentiert sein. – Vgl. zum Ganzen *D. Czybulka*, Akzeptanz als staatsrechtliche Kategorie?, Verwaltung 26 (1993), 27, 27.

[3] Vgl. *P. Graf Kielmansegg*, Demokratische Legitimation, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 641.

ist außerordentlich vielschichtig.[4] Dabei soll der Begriff des „Prinzips“ hier im Sinne eines verfassungsrechtlichen Optimierungsgebots verstanden werden,[5] es gilt also, die staatlichen Institutionen auf diese Desiderate hin auszurichten und zu verbessern, und die Prinzipien untereinander auszubalancieren. Das Grundgesetz erhebt diese Prinzipien nicht zum Selbstzweck, sondern stellt sie in den Dienst einer funktionierenden Ordnung, die von individueller Selbstbestimmung ausgehend das Fundament für Gerechtigkeit und damit für Frieden ist.[6] Während viele der Bestandteile der grundgesetzlichen Herrschaftsarchitektur weitgehend unumstritten sind, wird bisweilen etwa die Zuordnung zu den einzelnen in Art. 20 Abs. 1 GG genannten Prinzipien unterschiedlich und mit leicht divergierenden Nuancierungen vorgenommen. Das gilt namentlich für das Demokratieprinzip,[7] weil es nicht möglich ist, „Demokratie definitorisch und allgemeingültig zu erfassen“[8]. Da die Prinzipien aber untereinander auszu-

[4] Der Bonner Kommentar zum Grundgesetz widmet Art. 20 GG einen ganzen Band (*W. Kahl u. a.* [Hrsg.], BK-GG, Band 5), davon über 900 Seiten der Darstellung allein dieses ersten Absatzes. Das Rechtsstaatsprinzip findet zwar in Art. 20 Abs. 1 keine ausdrückliche Erwähnung, gehört aber zu den Fundamentalnormen, die aus ihm gefolgert werden. Zur Einordnung des Art. 20 GG im Gefüge des Grundgesetzes *R. Herzog/B. Grzeszick*, Art. 20, Rn. 1, in: *T. Maunz/G. Dürig* (Hrsg.), GG; zur Qualifizierung als Staatsfundamentalnorm *a.a.O.*, Rn. 7f.

[5] Grundlegend zu Verfassungsprinzipien als Optimierungsgeboten *R. Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1985, 75ff.; vgl. auch *H.H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 54ff.; *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 105. Wie hier neuerdings auch das Bundesverfassungsgericht, etwa BVerfG, Beschluss v. 5. Dezember 2002 (2 BvL 5/98), BVerfGE 107, 59, 91 (Lippeverband). Vgl. *R. Alexy*, Theorie der Grundrechte 1996, 75f.; dazu auch *F.E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 7, in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012; kritisch *R. Poscher*, Theorie eines Phantoms, RW 1 (2010), 349. Vgl. auch *H. Dreier*, Art. 20 (Einführung), Rn. 6ff., in: *ders.* (Hrsg.), GG-Kommentar, 2006 sowie *F.E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 1ff., in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012, Art. 20 GG, Rn. 1ff. und *R. Herzog/B. Grzeszick*, Art. 20, Rn. 24, in: *T. Maunz/G. Dürig* (Hrsg.), GG. Kritisch gegenüber einer Vorstellung von Demokratie als Optimierungsgebot *C. Waldhoff*, Manipulation von Wahlterminen durch die Zusammenlegung von Wahlen?, JZ 2009, 144, 147 (mit der Begründung, dies würde den politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu sehr beschränken).

[6] *N. Petersen*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 (2010), 137 (m.w.N.). Vgl. *F.E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 7, in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012.

[7] Vgl. etwa *R. Herzog/B. Grzeszick*, Art. 20, Rn. 17 und 24ff., in: *T. Maunz/G. Dürig* (Hrsg.), GG; *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 127 (m.w.N.); ferner *N. Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 28ff., der sich trotz ausführlich referierter Schwierigkeiten an einer Definition versucht.

[8] *F.E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 18, in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012. *C. Möllers*, Staat als Argument, 2011, XLV erklärt sogar, das Demokratieprinzip eigne sich nicht dazu, „durch die Methodik der Prinzipientheorie des Rechts [in der Abwägung, E.T.] angemessen juristisch verarbeitet zu werden“ und empfiehlt der verfassungstheoretischen Demokratietheorie daher, sich von unmittelbaren Anwendungszwängen zu befreien. – Vgl. auch *A. v. Bogdandy*, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrecht – eine Bestandsaufnahme, ZaöRV 63 (2003), 853, 858f. (ähnlich *ders.*, How to Square Democracy, Globalization, and International Law, Eur. J. Int'l L. 15 [2004], 885, 889); *K. Doehring*, Allgemeine Staatslehre,

balancieren sind, ist die genaue Zuordnung der Inhalte jedenfalls im vorliegenden Zusammenhang von nachrangiger Bedeutung. Die folgende Rekonstruktion der Prinzipien „schneidet" die den grundgesetzlichen Normen entnommenen Begriffe für die Zwecke dieser Arbeit daher so, dass sie bei der weiteren Betrachtung eine möglichst klare gedankliche Unterscheidung erlauben. Dabei soll hier keine neue verfassungsrechtliche Demokratietheorie entwickelt werden, vielmehr werden die Bausteine der grundgesetzlichen Herrschaftsarchitektur, die für das Wirken der Parteien entscheidend sind, mit groben Strichen umrissen.

Für die rechtliche Einfriedung des politischen Prozesses sind die Konzepte *Demokratie und Gemeinwille* (dazu sogleich a) sowie *Republik und Gemeinwohl* (dazu b) von besonderer Bedeutung; sie werden durch *Recht und Gemeinsinn* verschränkt (dazu c).[9] Die Verwobenheit dieser Merkmale führt zu einem spezifischen Herrschaftsverständnis, das *Abraham Lincoln* in seiner berühmten *Gettysburg Address* konzise ins Wort gebracht hat: Es ist die *vom* Volk ausgehende, *durch* das Volk wahrgenommene und *für* das Volk ausgeübte Herrschaft.[10]

2004, 136 ff.; *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, 49; *F. W. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, 8. – Für das Verhältnis von Demokratie und Republik, auf das im Weiteren noch eingegangen wird, sei etwa darauf hingewiesen, dass bei *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 1905 „Demokratie" – wohl als Einschub – noch eine Subkategorie der „Republik" ist (siehe dort 20. Kapitel).

[9] Einen vergleichbaren Dreiklang aus Demokratie-, Republik- und Rechtsstaatsprinzip bemüht das Bundesverfassungsgericht bei der Überprüfung des Wahlrechts als Kern des demokratischen Prozesses, vgl. BVerfG, Urteil v. 3. März 2009 (2 BvC 3, 4/07), BVerfGE 123, 39, 68 (Wahlcomputer). – Auch das Bundesstaatsprinzip hat unmittelbare Auswirkungen auf die Gliederung des Politischen in verschiedene Räume. Sein Regelungsgehalt erschöpft sich indessen in seinen recht spezifischen Anforderungen, die zwar im politischen Raum bedeutsam sind, auf denen aber nicht das Hauptaugenmerk dieser Arbeit liegt. Vgl. statt vieler *C. Möllers*, Gewaltengliederung, 2005.

[10] So auch *A. Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 135, 142 mit Hinweis auf die Formulierung des Republikprinzips in Art. 2 der französischen Verfassung. Vgl. auch *P. Graf Kielmansegg*, Demokratische Legitimation, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 641, der auf die Verschränkung der Elemente „*government by the people*" und „*government for the people*" abhebt und erklärt, dass niemand genau wisse, was mit „*government of the people*" genau gemeint sei. Das entspricht auch der Konstruktion des Begriffspaars „Input-" und „Output-Legitimation" von *Fritz Scharpf* (dazu unten in Fn. 16), das ebenfalls lediglich bipolar ist. In der Diskussion werden daher die Elemente „by" und „of" in der Regel alternativ verwendet oder in eins gesetzt (siehe etwa *N. Petersen*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 [2010], 137, 145). Hier soll der Versuch unternommen werden, auch dem dritten Element einen eigenständigen, auf die konkreten Entscheidungsträger bezogenen Sinngehalt zuzuweisen (im Sinne einer Ämterverfassung, dazu *P. Graf Kielmannsegg*, a.a.O., 645 und unten II.1.c.). Zum „Throughput" vgl. *D. Jörke/I. Take*, Vom demokratischen zum legitimen Regieren?, PVS 52 (2011), 286.

a) Demokratie und Gemeinwille

Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 GG meint im Lichte des grundgesetzlichen Postulats der Selbstbestimmtheit des Individuums zuvörderst Volkssouveränität:[11] Legitime Herrschaft kann nur *vom* Volk ausgehen.[12] Entscheidungen und Maßnahmen der Staatsgewalt sind also dann legitimiert, wenn sie auf das Volk und damit auf einen Volks- oder Gemeinwillen zurückgeführt werden können – und zwar auf einen tatsächlich geäußerten und festgestellten, nicht auf einen fiktiven oder normativ konstruierten. Allerdings gibt es keinen natürlich vorgefundenen Gemeinwillen, der „als realpräsente Substanz"[13] begriffen werden könnte, keinen einförmigen, auf eine konkrete Entscheidung oder Handlung der staatlichen Amtswalter verdichteten Willen aller Rechtsgenossen im Sinne einer *Rousseau*'schen *volonté générale*.[14] Vielmehr muss aus den

---

[11] Grundlegend und für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts prägend *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR I, 1987, § 22 (Legitimationsketten-Modell, dazu auch Nachweise unten in Fn. 43). – In der frühen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird der Begriff der Volkssouveränität ohne nähere inhaltliche Bestimmung mehr kursorisch verwendet, etwa: BVerfG, Urteil v. 23. Oktober 1952 (1 BvB 1/51), BVerfGE 2, 1, 13 (SRP-Verbot), BVerfG, Urteil v. 17. August 1956 (1 BvB 2/51), BVerfGE 5, 85, 140 (KPD-Verbot), BVerfG, Urteil v. 2. März 1977 (2 BvE 1/76), BVerfGE 44, 125, 142/145 (Öffentlichkeitsarbeit). Erst unter dem Einfluss *Böckenfördes* am Gericht erfährt der Begriff eine Konkretisierung, etwa: BVerfG, Urteil v. 31. Oktober 1990 (2 BvF 3/89), BVerfGE 83, 60, 71 ff. (Ausländerwahlrecht II), vor allem mit Blick auf die Legitimationskettenlehre. Vgl. auch *C. D. Classen*, Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat, 2009; *H. Dreier*, Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung, RW 1 (2010), 11; *M. Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, 7. Kapitel; *B. Grzeszick*, Art. 20 II, Rn. 11, in: *T. Maunz/G. Dürig* (Hrsg.), GG. – Dass der Volkssouveränität ein sehr national orientierter Volksbegriff zugrunde liegt, ergibt sich etwa aus BVerfG, Urteil v. 12. Oktober 1993 (2 BvR 2134, 2159/92), BVerfGE 89, 55, 189 ff. (Maastricht). – Zum Verhältnis von Individuum und Gesellschaft aus soziologischer Perspektive vgl. *U. Di Fabio*, Offener Diskurs und geschlossene Systeme, 1991.

[12] Es ist heftig umstritten (und demokratietheoretisch folgenreich), wie genau das Legitimationssubjekt „*Volk*" im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG zu bestimmen ist und welche Rolle der Begriff im Verfassungsrecht spielt. Für die hier relevante Frage, wie sich die Parteien in die grundgesetzliche Ordnung einfügen, ist dies indessen unerheblich. Vgl. statt vieler *T. Groß*, „We the People" – Was ist ein Volk?, in: *M. Bäuerle u. a.* (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven (FS Bryde), 2013, 157; *C. Möllers*, Staat als Argument, 2011, 422 ff. sowie Erläuterungen auf S. IV; *J. Oebbecke*, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, 1986, 78 ff. (m.w.N.).

[13] *E. Friesenhahn*, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, Hefte der Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen 4 (1969), 1, 2.

[14] Statt vieler *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, 51 ff. – Ein weiterer Streit in der Demokratietheorie dreht sich um die Frage, inwiefern es zwar vielleicht keine *volonté générale* gibt, wohl aber Argumente, die ein rationaler Diskurs nicht zulassen – „zensieren" – würde, weil sie nicht generalisierbar sind, und ob nicht das, was übrig bleibt, dem Ideal einer *volonté générale* nahekomme. Auch diese Streitfrage spielt im gegenständlichen Zusammenhang keine entscheidende Rolle, so dass ihr nicht weiter nachgegangen wird.

individuellen Willensäußerungen der Bürger innerhalb entsprechender demokratischer Verfahren ein solcher Wille empirisch erhoben und rekonstruiert werden.[15] Das bedeutet, dass es einer – wie auch immer im Einzelnen gestalteten – „Zustimmung" der Bürger bedarf: Staatliche Entscheidungen müssen durch demokratische Verfahren legitimiert sein („Input-Legitimation"[16]). Dabei liegt der Legitimation letztlich ein generalisiertes Vertrauen der Bürger in die institutionellen Vorkehrungen des politischen Systems zugrunde, die gewährleisten sollen, dass sich die politischen Entscheidungsverfahren durch klare Verantwortungszusammenhänge an den Interessen der Bürger orientieren.[17]

Volkssouveränität konkretisiert sich in der Beteiligung der Bürger an den Diskursen und Entscheidungsprozessen ihres Gemeinwesens, sie ist ohne Mitwirkungsakte der Bürger nicht möglich.[18] Diese Zustimmung bekundende Beteiligung stellt das fundamentale, staatliche Autorität legitimierende Moment für jede Ausgestaltung der Herrschaftsordnung unter dem Grundgesetz dar. Sie etabliert sichtbar die Verbindung zwischen staatlichen Institutionen und demokratischem Souverän.[19] Die Beteiligung der Bürger vollzieht sich dabei auf zwei Ebenen. Einerseits findet im vorpolitischen Bereich ein Diskurs um politische Sachfragen statt; andererseits geht der Wille der Bürger auch unmittelbar in politische Entscheidungen ein, wenn sie zur Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen aufgerufen sind.

Die Beteiligung der Bürger im vorpolitischen Bereich geht über die bloße Informationsmitteilung der Zustimmung oder Ablehnung hinaus. Sie ist auch insofern „Input", als die einzelnen Beteiligten einerseits ihre Präferenzen und Interessen mitteilen, und andererseits auf Grundlage von ihnen vorliegenden Informationen und deren Bewertung mitwirken. Außerdem kann ihre Beteili-

---

[15] *E.-W. Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 34, Rn. 4, vertritt die Auffassung, der Volkswille – durchaus im Sinne einer *volonté générale* – sei keine Fiktion, sondern existiere tatsächlich, allerdings sei er „unformiert und diffus".

[16] Die Differenzierung zwischen „Input"- und „Output"-Legitimation geht zurück auf *F. W. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, 21; vgl. auch *ders.*, Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research (1997); *ders.*, Regieren in Europa, 1999. Zur juristischen Rezeption etwa *A. Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 135, 140ff., m.w.N. (Fn. 16); *N. Petersen*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 (2010), 137 (m. zahlr. w. N.); *ders.*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 6ff.

[17] BVerfG, Urteil v. 5. November 1975 (2 BvR 193/74), BVerfGE 40, 296, 327 (Abgeordnetendiäten); *F. W. Scharpf*, Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, 2006, 1.

[18] *M. Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, 265 spricht von einem „Einwirkungs- und Ermächtigungsgrundsatz" einerseits, mit dem andererseits ein „Zurechnungsgrundsatz" korrespondiere.

[19] Vgl. *U. Volkmann*, Art. 20, Rn. 23, in: *K. H. Friauf/W. Höfling* (Hrsg.), Berliner Kommentar GG: „Chiffre für demokratischen Interaktionszusammenhang überhaupt".

gung initiativ wirken, durch die Äußerung ihrer Interessen können also ganz neue Themen auf die politische Agenda gelangen.

Den Bürgern kommt aber auch im politischen Prozess eine Rolle zu, denn es genügt nicht, dass die Bürger vorpolitisch ihre Meinungen äußern, die Staatsgewalt muss vielmehr auch von ihnen ausgehen. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG legt daher auch fest, mit welchen Verfahren die Staatsgewalt *„vom Volk"* getragen werden soll, nämlich durch „Wahlen und Abstimmungen".[20]

Der direkteste Weg politischer Beteiligung ist, die Bürger in Abstimmungen unmittelbar selbst über politische Fragen entscheiden zu lassen. Es ist aber unmöglich, allein durch Abstimmungen zu regieren.[21] Das hat eine Reihe von Gründen:[22] die Komplexität der zu entscheidenden Sachthemen und der damit verknüpfte Informationsbedarf;[23] die Tendenz zu impulsivem (das heißt kurzfristig orientiertem) Abstimmungsverhalten und zu leicht ausnutzbaren psychologischen Verhaltensmustern;[24] die Schwierigkeit, ein „permanentes Referendum" (oder eine „Versammlungsdemokratie"[25]) zu organisieren; und so fort. Bisweilen wird ferner befürchtet, dass direktdemokratische Entscheidungen zu einer „Tyrannei der Mehrheit"[26] führen; andere postulieren, dass derlei Verfah-

---

[20] Durch Abstimmungen werden bestimmte Sachfragen unmittelbar durch die Bürger entschieden, Wahlen sind Entscheidungen über Personen. *W. Heun*, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 2012, 39; *F. E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 24, in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012. Eine knappe, prägnante Einführung findet sich bei *P. M. Huber*, Plebiszite, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013.

[21] Vgl. *E.-W. Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 34, Rn. 4 ff.; die Beiträge in *G. Rüther* (Hrsg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, 1996; *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 2010, 146 ff.

[22] Die folgenden Hinderungsgründe betreffen im Wesentlichen die Qualität der Entscheidungen (den *Output*); warum diese Gründe aus der Perspektive grundgesetzlicher Herrschaftslegitimation relevant sind, wird unter II.1.b gezeigt.

[23] Zur Komplexität und der Rolle von Recht und Demokratie siehe *E. V. Towfigh*, Komplexität und Normenklarheit, Der Staat 48 (2009), 29.

[24] In der sozialpsychologischen Literatur gibt es allerdings belastbare Befunde, dass kognitive Fehlurteile (*„biases"*) besonderes Gewicht gewinnen, wenn komplexe Entscheidungen mit zu wenig Information getroffen werden sollen (z. B. Herdeneffekt). – Allerdings soll damit nicht angedeutet werden, dass die Einschätzung der Wähler irrational, unwissend oder unreif sei.

[25] *P. Graf Kielmansegg*, Demokratische Legitimation, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 641, 645.

[26] Dazu eingehend *L. Guinier*, The Tyranny of the Majority, 1994. Das war bereits eine leitende Überlegung in den *Federalist Papers*; etwa in Nr. 51: *„If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure."* (*A. Adams/W. P. Adams* [Hrsg.], Die Federalist-Artikel [1788], 1994, 316: „Wenn die Mehrheit ein gemeinsames Interesse hat, sind die Rechte der Minderheit nicht sicher.") Vgl. dazu auch *B. Brunhöber*, Die Erfindung „demokratischer Repräsentation" in den Federalist Papers, 2010, 178 f., 242 f. – Zum Konzept der streitbaren Demokratie *H.-J. Papier/W. Durner*, Streitbare Demokratie, AöR 128 (2003), 340; siehe auch *H. Dreier*, Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung, RW 1 (2010), 11, 28.

ren politische Parteien[27] und Gruppen mit Sonderinteressen[28] ungebührlich stärken und dadurch die Repräsentativität der Entscheidung reduzieren. Welchen praktischen Problemen eine Herrschaft ausschließlich durch Abstimmungen begegnet, illustriert schließlich das profane Gedankenexperiment, wie durch eine Befragung der Bürger in großen Gemeinschaften staatlich sanktionierte Führerscheine, Baugenehmigungen oder Arzneimittelzulassungen ausgestellt oder Beamte ernannt werden sollen. Jedenfalls ist eine für den Staat handelnde Verwaltung notwendig, und zumindest diese muss ihrerseits legitimiert, also auf den Gemeinwillen zurückführbar sein.[29]

Deshalb, so die vorherrschende Argumentation, fristet die Abstimmung im Regime des Grundgesetzes als Entscheidungsmechanismus ein Schattendasein. Die demokratische Verfassung der Bundesrepublik setzt „in außergewöhnlich reiner Form"[30] auf repräsentative Entscheidungsmechanismen.[31] Die praktischen Bedürfnisse der Massengesellschaft verlangen die Delegation der Mehrzahl staatlicher Entscheidungen und rücken damit ein anderes Verfahren ins Scheinwerferlicht: die Repräsentation,[32] und mit dieser die Wahl zur Entscheidung politischer Fragen berufener Repräsentanten. Die auf die Repräsentation des Gemeinwillens gerichtete Wahl ist im Grundgesetz als Wahl zu den Parlamenten ausgestaltet. Durch die Wahlen wird die Bürgerschaft in die Lage versetzt, sich „mittelbar", d.h. durch ihre auf Zeit gewählten Repräsentanten, entscheidend zu Sachfragen zu äußern: Der Wille der Repräsentanten tritt an die Stelle des Willens der Wähler. Repräsentation[33] ist also ein Mechanismus,

---

[27] *R.L. Hasen*, Parties Take the Initiative (And Vice Versa), Colum. L. Rev. 100 (2000), 731; *S.E. Scarrow*, Parties and the Expansion of Direct Democracy, Party Pol. 5 (1999), 341.

[28] *I. Budge*, Direct and Representative Democracy, Representation 42 (2006), 1.

[29] *J. Oebbecke*, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, 1986, 78ff. Das korrespondiert mit der Begründungspflicht für ihre Entscheidungen, vgl. *K. Towfigh*, Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen, 2007, 10ff. und passim.

[30] *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 6.

[31] Das Grundgesetz sieht direktdemokratische Elemente nur für die Neugliederung des Bundesgebiets gem. Art. 29 GG vor; auch im Rahmen von Art. 146 GG sind sie dem Bundesverfassungsgericht zufolge geboten. Im Übrigen hält die herrschende Meinung plebiszitäre Elemente mit verbindlicher Wirkung auf Bundesebene für unzulässig, ihre Einführung bedürfte einer Verfassungsänderung. Zum Ganzen etwa *F.E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 24, in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012. Für direktdemokratische Verfahren auf der Ebene der Länder und Kommunen gilt diese Beschränkung indessen nicht (vgl. statt vieler etwa *C. Degenhart*, Direkte Demokratie in den Ländern, Der Staat 31 [1992], 77, 77).

[32] *U. Volkmann*, Art. 20, Rn. 11 nennt die repräsentative Lesart der Volkssouveränität „konkurrenzlos" (in *K.H. Friauf/W. Höfling* [Hrsg.], Berliner Kommentar GG). Auch in stärker direktdemokratisch verfassten Systemen (etwa in einigen Kantonen der Schweiz) werden nur ausgewählte Entscheidungen auf direktem Wege getroffen.

[33] Zum Begriff und seinen vielfältigen Bedeutungsgehalten grundlegend *H. Hofmann*, Repräsentation, 2003 sowie *H.F. Pitkin*, The Concept of Representation, 1972; vgl. auch *W.J. Patzelt* (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen, 2003, 16ff. Für den vorliegenden Zusammenhang vor allem mit der wichtigen Unterscheidung zwischen Repräsentation im Sinne einer Stellvertretung und der *representatio identitatis*. – Zur Debatte um das Konzept demokra-

vermittels dessen politische Entscheidungen dem Volk zugerechnet werden können.

Der Legitimationsgrund der Repräsentation kann dabei sowohl in der Mandatierung[34] des Repräsentanten durch die Repräsentierten gesehen werden (eine Idee, die das Mehrheitswahlsystem besonders sichtbar macht), als auch in der Abbildung oder Spiegelung der Repräsentierten im Parlament (ein durch das Verhältniswahlrecht hervorgehobenes Bild).[35] Bei ersterer wird der Gewählte ähnlich einem Stellvertreter mit Wirkung für die Vertretenen tätig (mit der Maßgabe, dass der Abgeordnete nicht seinen Wählern, sondern allein seinem Gewissen verantwortlich ist, vgl. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG); bei letzterer wird das Parlament für „repräsentativ" vis-à-vis der Bürgerschaft in dem Sinne gehalten, wie man bei einer empirischen Erhebung eine entsprechend ausgewählte Stichprobe als „repräsentativ" für die Gesamtpopulation ansieht, mit der Erwartung, dass die Eigenschaften (hier: Entscheidungen) der Stichprobe mit jenen der Gesamtpopulation übereinstimmen.[36]

Das Repräsentationsprinzip schlägt damit die Brücke für die Delegation der Herrschaftsgewalt von den Bürgern zu den Repräsentanten.[37] Die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess wird so zum Korrelat der Delegationsdimension von Repräsentation. Auch Partizipation ist indessen ein Begriff, der eine Vielfalt verschiedener tatsächlicher Ausprägungen annehmen kann. Er muss nicht auf Wähler beschränkt sein, vielmehr können auch Nicht-Wähler und sogar Nicht-Wahlberechtigte etwa die Meinungsfreiheit als grundlegendstes politisches Grundrecht wahrnehmen, sich zu politischen Vereinen verbinden, sol-

---

tischer Repräsentation vgl. *B. Manin*, Kritik der repräsentativen Demokratie, 2007; *N. Urbinati*, Representative Democracy: Principles and Genealogy, 2008; aus juristischer Perspektive auch *B. Brunhöber*, Die Erfindung „demokratischer Repräsentation" in den Federalist Papers, 2010; *H. Dreier*, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille, AöR 113 (1988), 450.

[34] Im *Hofmann*'schen Sinne einer Stellvertretung, vgl. *H. Hofmann*, Repräsentation, 2003, 4. Kapitel; vgl. *H. F. Pitkin*, The Concept of Representation, 1972, 112 ff. und 190 ff. Zu neueren „globalen" Überlegungen in diese Richtung auch *E. Benvenisti*, Sovereigns as Trustees of Humanity, Am. J. of Int'l. L. 107 (2013), 295.

[35] Im *Hofmann*'schen Sinne einer *representatio identitatis*, vgl. *H. Hofmann*, Repräsentation, 2003, 5. Kapitel; kritisch *H. F. Pitkin*, The Concept of Representation, 1972, 60 ff. Kritisch dazu auch *C. Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, 28, der im Zusammenhang mit demokratischen Willensäußerungen nicht von „Repräsentation" (jedenfalls im Sinne einer Abbildung) sprechen will, sondern von „Expressivität", weil demokratische Verfahren nichts abbildeten, was bereits bestehe, sondern zum Ausdruck brächten, was in den Verfahren erst entstehe.

[36] *H. F. Pitkin*, The Concept of Representation, 1972, 72 bringt als Beispiel Landkarten, Spiegel und Fotografien, die insoweit als repräsentativ gelten könnten, als die Abbildung für wesentlich gehaltene Charakteristika zeige; das aber hängt vom jeweiligen Kontext ab und setzt voraus, dass der Betrachter den „Stil" kennt und deuten kann.

[37] *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H. H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 113.

che Vereine finanzieren, Gewerkschaften und Parteien oder Aktivistenbewegungen unterstützen. Die rechtlich bedeutsamste Manifestation demokratischer Beteiligung bleibt aber die Wahl. Wenn niemand wählte, wäre eine solche Situation kaum als „demokratisch" zu bezeichnen. Denn die Wahl dokumentiert nicht nur die Unterstützung eines konkreten öffentlichen Anliegens (oder den Entzug dieser Unterstützung durch Abwahl), sondern auch die allgemeine (hier: faktische[38]) Zustimmung zum politischen System. Man kann in Wahlen also den Lackmus-Test für politische Akzeptanz sehen: Während Beteiligung in öffentlichen Wahlen nicht die einzige und auch keine hinreichende Bedingung für Demokratie ist, so ist sie doch notwendige Bedingung. Das ist einer der Gründe, warum die eingangs geschilderten empirischen Befunde einer kontinuierlich sinkenden Wahlbeteiligung und der Abnahme allgemeiner Faktoren politischer Zustimmung besorgniserregend sind.

Schließlich sieht die Verfassung Regeln vor, wie die Präferenzen und Interessen vieler Menschen in einen „Gemeinwillen" überführt werden sollen, nämlich durch verschiedene Varianten des Mehrheitsprinzips[39] (z.B. Artt. 42 Abs. 2, 79 Abs. 2, 63 Abs. 2 und 4, 121 GG). Dadurch wird – bei allen Tücken der Aggregation individueller Präferenzen[40] – der amorphe „Gemeinwille" zu einer bestimmbaren Entscheidung der Mehrheit.[41] Die Selbstbestimmtheit der in der Minderheit gebliebenen Individuen – die allein von der Legitimation des Staatshandelns überzeugt werden müssen, auf die unsere demokratisch-legitimatorische Übung also letztendlich abzielt – wird vornehmlich durch Regeln für den politischen Prozess und die Grundrechte, institutionell durch die Verfassungsgerichtsbarkeit geschützt.[42] Das Ergebnis dieser „Willenskonstruktion" kann unter dem Grundgesetz durch die staatlichen Ausdrucksformen – Verfassung und Gesetz – die Existenz der staatlichen Institutionen, ihre Funktionen sowie den Umfang ihrer Tätigkeit legitimieren. Ferner muss jeder Amtswalter, der Kompetenzen der Staatsorgane wahrnimmt, seine individuelle hoheitliche Tätigkeit mit einer lückenlosen Kette von Legitimationsvermittlungsakten bis auf eine Wahl zurückführen können.[43] Schließlich muss auch der Inhalt der Staat-

---

[38] Dazu oben Fn. 2.

[39] *C. Hillgruber*, Die Herrschaft der Mehrheit, AöR 127 (2002), 460 (m.w.N.); vgl. auch *W. Heun*, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1983.

[40] Dazu ausführlich unten VI.2.

[41] *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR I, 1987, § 22, Rn. 37: „Metamorphose der individuellen zur demokratischen Freiheit".

[42] Vgl. etwa *N. Petersen*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 (2010), 137, 150ff. Für den amerikanischen Diskurs und mit ausführlichen Verweisen zu Parallelen und Unterschieden im US-amerikanischen und deutschen Recht *D.J. Levinson/R.H. Pildes*, Separation of Parties, Not Powers, Harv. L. Rev. 119 (2006), 2311, 2369ff. Vgl. auch *J.H. Ely*, Democracy and Distrust, 1980.

[43] So etwa BVerfG, Beschluss v. 15. Februar 1978 (2 BvR 134, 268/76), BVerfGE 47, 253, 275/280 (Gemeindeparlamente); siehe auch 2. Leitsatz; weitergeführt in BVerfG, Urteil v.

stätigkeit sachlich auf die Bürgerschaft zurückgeführt werden können.[44] Durch so legitimiertes Staatshandeln herrschen die Bürger als Einheit über sich in ihrer Vielfalt.[45]

Sowohl das Repräsentations- als auch das Mehrheitsprinzip sind pragmatische Operationalisierungen des Ideals der Rückführbarkeit allen Staatshandelns auf das Staatsvolk.[46] Das Repräsentationsprinzip ist vor allem der Einsicht

---

24. Juli 1979 (2 BvK 1/78), BVerfGE 52, 95, 121/130 (Schleswig-Holsteinische Ämter); BVerfG, Beschluss v. 1. Oktober 1987 (2 BvR 1178, 1179, 1191/86), BVerfGE 77, 1, 40 (Neue Heimat); BVerfGE 83, 60, 66f./73 (Ausländerwahlrecht II [1990]); BVerfG, Beschluss v. 24. Mai 1995 (2 BvF 1/92), BVerfGE 93, 37, 67f. (Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein); BVerfGE 107, 59, 77/83f./87ff./92/94 (Lippeverband [2002]); BVerfGE 123, 39, 69 (Wahlcomputer [2009]). Das „Legitimationsketten-" oder „Transmissionsriemenmodell" ist grundlegend entwickelt und dargelegt worden durch *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR I, 1987, § 22; siehe auch *E.-W. Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 34, Rn. 16ff. Die Legitimationskette muss linear sein, darf also nicht dazu führen, dass (zirkulär) eine gegenseitige Legitimation stattfindet, *J. Oebbecke*, Demokratische Legitimation nicht-kommunaler Selbstverwaltung, VerwArch 81 (1990), 349 (m.w.N.). Vgl. ferner zur Strahlkraft dieses Konzepts, zur Kritik und zur Weiterentwicklung *B. Grzeszick*, Art. 20 II, Rn. 152ff., in: *T. Maunz/G. Dürig* (Hrsg.), GG; *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173, 196ff.; *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, 53, 59ff.; *Kritische Justiz* (Hrsg.), Demokratie und Grundgesetz (2000); *V. Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000; *N. Petersen*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 (2010), 137, 150ff.; *F.E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 25ff., in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012; *H.-H. Trute*, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: *W. Hoffmann-Riem u.a.* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, 341ff. – Zur Diskussion in den USA (und zur Kritik dort) grundlegend *R.B. Stewart*, The Reformation of American Administrative Law, Harv. L. Rev. 88 (1975), 1667ff.

[44] Es gibt freilich Arrangements, die man als (eng umgrenzte) Ausnahmen dieses Grundsatzes deuten kann, etwa die sachliche Legitimation als Schwerpunkt bei der Beleihung oder Beurteilungsspielräumen und die persönliche Legitimation als Schwerpunkt bei Ermessensentscheidungen; erstere wird allerdings durch einen Gesetzesvorbehalt eingehegt, letztere muss sich stets durch sachliche Erwägungen leiten lassen und darf, gerichtlich überprüfbar, nicht willkürlich erfolgen (vgl. etwa *K. Towfigh*, Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen, 2007, 26ff.). Letztlich ist bis auf entscheidungsvorbereitende Tätigkeiten und technisch-instrumentelle Hilfen jede Entscheidung eines öffentlichen Organs oder Amtswalters legitimationsbedürftige Ausübung von Staatsgewalt; einen allgemeinen Bagatellvorbehalt kann es nicht geben: *J. Oebbecke*, Demokratische Legitimation nicht-kommunaler Selbstverwaltung, VerwArch 81 (1990), 349, 355f.; *ders.*, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, 1986, 78ff.

[45] Dabei soll hier keiner Identitätslehre das Wort geredet werden. Die Probleme solcher Ansätze schildert prägnant *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 131; vgl. *E.-W. Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 34, Rn. 4ff.; *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 6. Zur Identitätsidee bei *Leibholz* siehe *A. Siehr*, Repräsentation bei Gerhard Leibholz, in: *A.-B. Kaiser* (Hrsg.), Der Parteienstaat, 2013, 45; *E.V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: *U.J. Schröder/A. v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, 2011, 211.

[46] *C. Hillgruber*, Die Herrschaft der Mehrheit, AöR 127 (2002), 460, 462 legt Wert auf die

geschuldet, dass nicht jede einzelne staatliche Maßnahme von allen Rechtsgenossen sanktioniert werden kann (und nicht einmal nur die wesentlichen abstrakt-generellen Normen).[47] Das Mehrheitsprinzip verdankt sich der Erfahrung, dass einvernehmliche Lösungen selbst bei Fundamentalentscheidungen und mit viel Zeit nicht immer zu erreichen sind.[48] Wer „Demokratie" sagt, muss also auch „Repräsentation" und „Mehrheit" sagen.

In diesem Zusammenhang erscheint erwähnenswert, dass unabhängig von ihrem sachlichen Anliegen die meisten politischen Bürgerbewegungen der jüngeren Zeit – von *„Stuttgart 21"* bis *„Occupy Wall Street"* – auch mehr direkte Demokratie fordern. Obwohl die Stärkung direktdemokratischer Elemente ein wünschenswertes Ziel sein kann,[49] scheint es ein kategorialer Fehler zu sein zu denken, dass eine Alternative zum gegenwärtigen politischen System mit seinem Fokus auf Repräsentation nur ein System *ohne* Repräsentation sein kann:[50] Denkbar wäre vielmehr auch ein System mit *anderer* demokratischer Repräsentation (etwa weniger parteilich oder ohne politische Parteien).[51] Denn so wichtig Bürgerinitiativen und Abstimmungen – durchaus auch als Gegengewichte zu den parteilich dominierten repräsentativen Entscheidungsverfahren – sind, so wenig können sie Prozesse repräsentativer Entscheidungsfindung (die ja letztlich bis in die Verwaltung hineinreichen) vollständig ersetzen. Unmittelbare Mechanismen können daher nicht die alleinige Lösung für die Probleme des Parteienstaats sein – dies gilt umso mehr, als weithin zu beobachten ist, dass auch bei Abstimmungen Parteien eine wichtige Rolle zukommt.[52]

Feststellung, das Mehrheitsprinzip sei „kein technischer Notbehelf, weil anders keine Entscheidung zustande zu bringen ist, sondern der Demokratie strukturell angemessen."

[47] Die ideengeschichtliche Entwicklung stellt sich freilich etwas anders dar, vgl. *H. Dreier*, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille, AöR 113 (1988), 450; *B. Manin*, Kritik der repräsentativen Demokratie, 2007.

[48] Es trägt ferner dem Umstand Rechnung, dass alle Bürger frei und gleich sind, *W. Heun*, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 2012, 37.

[49] Bei der Skizzierung erster Ansätze, wie politische Parteien entbehrlich gemacht werden könnten, spielt die Stärkung direktdemokratischer Verfahren eine wichtige Rolle, dazu unten VIII.5.b.

[50] Eine solche Ineinssetzung von Repräsentation und Parteien findet sich unter anderem bei *U. v. Alemann*, Brauchen wir noch politische Parteien?, in: *P. Häberle u.a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 1, 5ff.; siehe dazu auch unten VII., Fn. 6.

[51] Darin könnte möglicherweise sogar eine viel radikalere Forderung liegen, vgl. *Bertolt Brecht*, Geschichten vom Herrn Keuner, Herr Keuner und die Zeitungen: „Herr Keuner begegnete Herrn Wirr, dem Kämpfer gegen die Zeitungen. ‚Ich bin ein großer Gegner der Zeitungen,' sagte Herr Wirr, ‚ich will keine Zeitungen.' Herr Keuner sagte: ‚Ich bin ein größerer Gegner der Zeitungen: Ich will andere Zeitungen.'" (*B. Brecht*, Gesammelte Werke, Bd. V, 1967, 403).

[52] Vgl. *R.L. Hasen*, Parties Take the Initiative (And Vice Versa), Colum. L. Rev. 100 (2000), 731.

b) Republik und Gemeinwohl

Das Grundgesetz begnügt sich allerdings nicht damit, den Gemeinwillen zu ermitteln: Formale Volkssouveränität im Sinne einer Rückführbarkeit staatlicher Entscheidungen auf die Bürgerschaft ist ihm ein notwendiges, aber kein hinreichendes Legitimationsmoment.[53] Denn auch eine demokratische Ordnung muss danach streben und sich dadurch legitimieren, dass sie *für* das Volk gute Ergebnisse im Sinne einer effektiven Lösung wichtiger Probleme hervorbringt („Output-Legitimation“[54]).[55] Es geht mit *Aristoteles* um die Herrschaft der Vielen im Interesse aller.[56] Ein Herrschaftssystem, das hohe Werte auf einer Partizipations-Skala erzielt, ist nutzlos, wenn die von ihm fabrizierten Entscheidungen willkürlich oder systematisch zugunsten bestimmter Gruppen verzerrt sind oder wenn die politische Mehrheit die unterlegene Minderheit unangemessen benachteiligt. Demokratische Herrschaft ist daher immer nur insoweit legitimiert, wie sie nicht ausschließlich Partikularinteressen dient, sondern mit der Förderung von Gemeinwohlbelangen[57] begründet werden kann (ggf. „vermittels“ Begünstigung einzelner Interessen) – sei es etwa durch die Sicherung sozialer Wohlfahrt, die Bereitstellung öffentlicher Güter, den nachhaltigen Schutz der (natürlichen) Lebensgrundlagen, die Berücksichtigung der Interes-

---

[53] Vgl. *H.M. Heinig*, Kommentar: Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie, in: *H.M. Heinig/J.P. Terhechte* (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus, 2013, 55, 57, der das hier als „notwendige Bedingung“ formulierte Erfordernis der Input-Legitimation gleichsam umgekehrt formuliert: „Ein politisches System, das solche Ziele [des Gemeinwohls, E.T.] besonders effektiv erreicht, ist nicht schon deshalb demokratisch legitimiert.“

[54] Zu diesem Begriff und seiner juristischen Rezeption siehe Nachweise in Fn. 16.

[55] Vgl. BVerfGE 107, 59, 92 (Lippeverband [2002]). *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1958), 11, 19f.; *J. Isensee*, Republik – Sinnpotential eines Begriffs, JZ 1981, 1; *ders.*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 101; *F.W. Scharpf*, Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, 2006, 1f. – Auch hier ist, wie bei der Frage des Subjekts der Volkssouveränität, umstritten, *wessen* Wohl als Gemeinwohl anzusehen ist; auch dieser Frage soll an dieser Stelle indessen nicht nachgegangen werden (vgl. oben Fn. 12).

[56] *Aristoteles*, Politik, 1991, Buch II, Kapitel 6 u. 7. – *H.-D. Horn*, Demokratie, in: *O. Depenheuer/C. Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, 743, 753 (Rn. 25) spricht vom „staatsrechtliche[n] Analogon zum kategorischen Imperativ im Bereich der Moralethik“, das sich „an jedweden Träger der Herrschaftsgewalt“ richte.

[57] Zur juristischen Verwendung der Begriffe *Gemeinwohl*, *Gemeinwohlbelange*, *öffentliches Interesse* siehe etwa *H. Hofmann*, Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 25, 25ff. Skeptisch zum Gemeinwohlbegriff etwa *R. Grawert*, Gemeinwohl. Ein Literaturbericht, Der Staat 43 (2004), 434.

sen künftiger Generationen und dergleichen mehr:[58] Das Gemeinwohl[59] ist „Grund und Grenze“ staatlichen Handelns.[60]

Die Rechtfertigung staatlichen Handelns mit öffentlichen Interessen ist erforderlich, weil staatliche Entscheidungen in aller Regel die Selbstbestimmtheit zumindest eines Teils der durch sie Betroffenen beschränken, gleich ob sie der Koordination von Verhalten (etwa das Rechtsfahrgebot), der Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern (etwa eine Steuer)[61] oder der Umverteilung (etwa Sozialleistungen) dienen. Rechtfertigung für diese Beschränkung muss daher stets ein übergeordnetes Interesse der Gemeinschaft sein. Fehlt staatlichen Entscheidungen eine solche Rechtfertigung, dann fällt es schwer, die Freiheitsbeschränkungen zu akzeptieren. Dass sie Ergebnis demokratischer Verfahren sind, vermag über dieses Manko nicht nachhaltig hinweg zu verhelfen. Auch hier lauern die Gefahren einer Mehrheitstyrannei, des Machtmissbrauchs oder schlicht schlecht informiert getroffener Entscheidungen. Ferner findet auch die „kontramajoritäre“ Verfassungsgerichtsbarkeit, die sich über im demokratischen Prozess zustande gekommene Entscheidungen hinwegzusetzen vermag, ihre Legitimation in der Verfolgung verfassungsrechtlich vorgegebener Gemeinwohlbelange (zu denen eben auch die Grundrechte zählen).[62]

---

[58] Vgl. etwa *J. Isensee*, Republik – Sinnpotential eines Begriffs, JZ 1981, 1, 8.

[59] Eine kurze Begriffsgeschichte findet sich bei *E.-W. Böckenförde*, Gemeinwohlvorstellungen bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 43.

[60] So *G.F. Schuppert*, Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 67, 67 mit Verweis auf eine entsprechende Formulierung in Art. 1 der rheinland-pfälzischen Landesverfassung. *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 97 hält den Begriff des Gemeinwohls – ungeachtet der Denunziation durch *Kelsen* und *Schmitt* – für „unentbehrlich“.

[61] Natürlich dienen Steuern streng dogmatisch allein der *Alimentierung* des Staates, das heißt grundsätzlich ist der Staat nicht zu konkreten Leistungen verpflichtet. Aber selbst das Funktionieren des Staates stellt für sich ein Gemeinschaftsgut dar, und sein Tätigwerden bedarf eines Gemeinwohlbezuges.

[62] Grundlegend *J.H. Ely*, Democracy and Distrust, 1980; *P. Graf Kielmansegg*, Demokratische Legitimation, in: *H. Kube u.a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 641, 648; vgl. auch *H.H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 212ff.; *J.-M. Drossel*, Das letzte Wort des Bundesverfassungsgerichts – Ein undemokratischer Mechanismus?, in: *D. Elser u.a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 256; *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, S. 125, 136ff., der von Gemeinwohlrealisierung *durch* die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spricht – ähnlich wie auch *I. Spiecker gen. Döhmann*, Verfassungstheorie des Sozialstaates, in: *O. Depenheuer/C. Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, 777, 788 (Rn. 21), die „positive Gemeinwohleffekte der Grundrechte“ feststellt; *C. Hillgruber*, Die Herrschaft der Mehrheit, AöR 127 (2002), 460, 472f.; *J. Limbach*, Zur Wahl der Richter und Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts, in: *M. Herdegen u.a.* (Hrsg.), Staatsrecht und Politik (FS Herzog), 2009, 273; *C. Möllers*, Der vermisste Leviathan, 2008, 118 formuliert die Ironie dieser Konstruktion

Die zuvor genannten Gemeinwohlbelange werden klassischerweise unter den Begriffen *„res publica“* und *„salus publica“* verhandelt.[63] Dass derlei Staatsziele in den Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes und jedenfalls in konkreten Verfassungsbestimmungen angelegt sind, ist wohl unbestritten. Streit herrscht darüber, ob sie der objektiven Wertordnung (einem Sammelbegriff für aus konkreten Verfassungsnormen – vor allem den Grundrechten, aber auch etwa dem Rechts- und dem Sozialstaatsprinzip – abgeleitete individuelle und kollektive Verfassungsgüter)[64], dem Demokratiebegriff[65] oder einem materiell aufgeladenen Republikbegriff[66] zugerechnet werden. Dahinter stecken unter anderem die Fragen, ob dem Republikprinzip konkrete Verfassungsaufträge zu entnehmen

treffend, wenn er feststellt, dass der „demokratische Gesetzgeber im Namen eines verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips durch ein demokratisch nicht verantwortliches Verfassungsgericht kontrolliert und begrenzt“ werde.

[63] Vgl. statt vieler nur *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 120ff.; *G. Robbers*, Republik, in: *M. Herdegen u. a.* (Hrsg.), Staatsrecht und Politik (FS Herzog), 2009, 379 spricht vom Republikprinzip als „Gesamtgrundsatz“.

[64] So *F. Wittreck*, „Republik“ als verfassungsunmittelbare Grundrechtsschranke? in: *G.H. Gornig u. a.* (Hrsg.), Iustitia et Pax (GS Blumenwitz), 2008, 881, 890. Ein mit einem materiellen Eigengehalt aufgeladener Republikbegriff (s. Nachweise bei Fn. 66 und im gründlichen Überblick von *Wittreck*, a.a.O., insbesondere bei Fn. 2–8 und 30–39) birgt, wie *Wittreck* darlegt, die Gefahr, dass „letztlich alle Grundrechte einem generellen Gemeinwohlvorbehalt“ unterstellt werden „und damit das fein ausdifferenzierte Schrankenregime des Grundgesetzes mit einem Federstrich obsolet“ würde (882). – Vgl. ferner *H.H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 35ff., der die „Gemeinwohlgrundwerte“ aus einer ganzen Reihe von Verfassungsnormen ableitet, und *I. Spiecker gen. Döhmann*, Verfassungstheorie des Sozialstaates, in: *O. Depenheuer/C. Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, 777, 788 (Rn. 21), die sie vor allem bei den Grundrechten verankert sieht; *H. Dreier*, Art. 20 (Republik), Rn. 21, in: *ders.* (Hrsg.), GG-Kommentar, 2006; *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 121; *P. Unruh*, Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes, 2002, 577.

[65] So *N. Petersen*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 (2010), 137. – *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 1905 geht gar umgekehrt noch davon aus, die Demokratie sei eine spezielle Form der Republik (siehe 20. Kapitel); so auch *G. Robbers*, Republik, in: *M. Herdegen u. a.* (Hrsg.), Staatsrecht und Politik (FS Herzog), 2009, 379, 389 („Gesamtgrundsatz“, „Republik steht als Oberbegriff besonders für Demokratie […]“).

[66] Etwa *M. Anderheiden*, Gemeinwohl in Republik und Union, 2006, 218ff., mit einer ökonomisch inspirierten, Anleihen bei den Kollektivgütern nehmenden Theorie des Gemeinwohls, dessen Inhalte er im Republikprinzip verortet, wobei er sich kritisch mit dem verbreiteten Verständnis des Republikprinzips als bloßem Monarchieverbot und mit der Republik-Konzeption nach *Schachtschneider* (*K.A. Schachtschneider*, Res publica res populi, 1994) auseinandersetzt (233ff.). Eine knappe Zusammenfassung seiner Vorstellung findet sich auch bei *M. Anderheiden*, Gemeinwohl, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 45, insbesondere 54. Dort beruft er sich für sein Verständnis auch auf die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (ohne Nachweis); gemeint ist wohl BVerfGE 123, 39, 68 (Rz. 107) (Wahlcomputer [2009]). Siehe auch *R. Gröschner*, Republik, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 263, insbesondere 267f. Zur Vielschichtigkeit der Bedeutung des Republikprinzips in der Allgemeinen Staatslehre *K. Doehring*, Allgemeine Staatslehre, 2004, 133f. – Zu einem unter dem Schlagwort *„civic republicanism“* geführten, verwandten Diskurs im US-amerikanischen Recht siehe die instruktive Symposiumsausgabe des *Yale Law Journal* zu diesem Thema (Volume 97, Number 8, July 1988).

sind,[67] und ob (vor allem bei der Gemeinwohlkonkretisierung durch Amtsträger[68]) materielle Gehalte des Republikprinzips als Rechtsgüter mit Verfassungsrang dazu herangezogen werden können, Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen (mithin eine weitere Spielart der Frage um die Gewichtung von Individual- und Kollektivgütern).[69] Die genaue Zuordnung kann hier indessen offen bleiben, weil es lediglich darum geht, ob ein Gemeinwohlbezug für die Legitimation staatlichen Handelns zumindest *auch* notwendig, nicht aber, ob ein solcher *allein* hinreichend ist;[70] ersteres wird soweit ersichtlich nicht bestritten. Der besseren Lesbarkeit halber sollen diese Ideen im Folgenden unter der Chiffre „Republik" verhandelt werden.[71]

Bei oberflächlicher Betrachtung ließe sich nun postulieren, dass aus einem Angebot von Systemen zur demokratischen Entscheidungsfindung jenes vorzugswürdig ist, das im Vergleich zu allen anderen – *ceteris paribus* – die in diesem Sinne ‚vernünftigsten', das heißt gemeinwohldienlichsten, Ergebnisse hervorbringt. Nach der Konzeption des Grundgesetzes werden die Gemeinwohlbelange aber ihrerseits im demokratischen Prozess gefunden und definiert – das

---

67 Etwa *A. v. Bogdandy*, Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts, JZ 2005, 529; *A. Wallrabenstein*, Integration und Staatsangehörigkeit, in: *K. Sahlfeld*, Integration und Recht, 2003, 243, 246 f.

68 *J. Isensee*, Republik – Sinnpotential eines Begriffs, JZ 1981, 1.

69 So etwa die Debatte zwischen *M. Anderheiden*, Gemeinwohl in Republik und Union, 2006, 394 ff. und *F. Wittreck*, „Republik" als verfassungsunmittelbare Grundrechtsschranke?, in: *G.H. Gornig u.a.* (Hrsg.), Iustitia et Pax (GS Blumenwitz), 2008, 881 (894 f.). Instruktiv zum „normativen Individualismus" des Grundgesetzes und dem Spannungsverhältnis zur Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit des Individuums *C. Möllers*, Staat als Argument, 2011, XLVII f.

70 In diesem Sinne wohl auch *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 125, 134 zum Rekurs auf Gemeinwohlbelange in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (namentlich im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips), der „den Grundrechtsschutz wesentlich verstärkt." Nach *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 104 f. ist das Gemeinwohl „das Leitbild vom guten Leben des Gemeinwesens", eine „regulative Idee", „kein Bestandteil des positiven Rechts, sondern seine Vorgabe", also „Optimierungsgebot".

71 Damit soll ausdrücklich nicht gesagt werden, dass dem Republikprinzip ein eigenständiger Bedeutungsgehalt in dem Sinne zukommt, dass ihm konkrete Gemeinwohlziele entnommen werden könnten. Vielmehr scheint es eine angemessene Chiffre für ein Bündel ähnlicher Gemeinwohlbelange zu sein, die im Einzelnen freilich aus konkreteren Normen des Grundgesetzes, etwa den Grundrechten, herzuleiten sind. Wie ich an anderer Stelle schon für das Rechtsstaatsprinzip (Komplexität und Normenklarheit, Der Staat 48 [2009], 29 [44] mit Fn. 80) und das Gebot religiöser und weltanschaulicher Neutralität (Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 2006, 31) gezeigt habe, lassen sich über das mit dem jeweiligen Prinzip als Chiffre verbundene, grundlegende „positive Leitprinzip" (*K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 121) hinaus *konkrete* Normgehalte allenfalls *konkreten* Normen des Grundgesetzes entnehmen. Das Republikprinzip kann daher auch nicht als „Rechtsgut von Verfassungsrang" zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen herangezogen werden. Vgl. Hinweise in Fn. 64.

verlangt das geschilderte Konzept der Volkssouveränität: Einen „benevolenten Diktator" oder einen Philosophenkönig kann es nicht geben.[72] Jenseits des Spielraums, die der vom Grundgesetz abgesteckte Ordnungsrahmen (abgeleitet etwa aus den Grundrechten und den Staatszielbestimmungen) zulässt, kann es keine Instanz geben, die rechtlich verbindliche Werte definiert. Allein das Grundgesetz kann Institutionen mit solchen Kompetenzen schaffen.

Wenn aus dem Grundgesetz damit folgt, dass es keine allgemein anerkannte ‚objektiv richtige' (damit apriorische, *exogene*) materielle Antwort auf die Fragen gibt, wie das Gemeinwohl und damit der Entscheidungsmaßstab zu definieren und welche öffentlichen Güter wünschenswert sind, wie soziale Wohlfahrt gesichert und ihre Zuwächse verteilt werden sollen und dergleichen mehr,[73] dann müssen diese Fragen innerhalb des demokratischen Prozesses (damit *in processu*, *endogen*) beantwortet werden:[74] Nur der demokratische Prozess kann in konkreten Einzelakten das Gemeinwohl aktualisieren und staatliche Entscheidungen daran ausrichten.[75] Jede andere Setzung ist „willkürlich", da sie den Willen des jeweiligen Autors an die Stelle des Gemeinwillens setzt. Deshalb ringen *zivil*-gesellschaftliche[76] Akteure – von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden über Sport- und Umweltorganisationen bis zu den Religionsgemeinschaften[77] – im Rahmen demokratischer Verfahren in der politischen Are-

---

[72] Vgl. dazu etwa *K. R. Popper*, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (1945), 2003, 144–147; ferner *C. Engel*, Offene Gemeinwohldefinitionen, Rechtstheorie 32 (2001), 23.

[73] *Ders.*, Offene Gemeinwohldefinitionen, Rechtstheorie 32 (2001), 23, 23. *H. Münkler/K. Fischer*, Einleitung: Gemeinwohl-Konkretisierungen und Gemeinsinn-Erwartung im Recht, in: *dies. (H*rsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 9, 9 weisen darauf hin, dass der Vorrang der Demokratie vor der Philosophie „angesichts des nationalsozialistischen Missbrauchs von Gemeinwohlformeln unhintergehbar" sei. Dazu auch *H. Hofmann*, Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 25, 27 f.

[74] Vgl. *G. F. Schuppert*, Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 67, 73 ff.; *E. Schmidt-Aßmann*, „Gemeinwohl im Prozess", in: *M. Anderheiden u. a.* (Hrsg.), Verfassungsvoraussetzungen (GS Brugger), 2013, 411.

[75] Vgl. *U. Di Fabio*, Parteien und Gemeinwohl, in: *M. Morlok u. a.* (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 38, 44. *Di Fabio* weist auch darauf hin, dass der Begriff des Gemeinwohls „seitdem die Konnotation des Obrigkeitsstaates und des kollektivistischen Vorrangs begraben" sei unter „dem Primat individuellen Freiseins […] ihren Schrecken und ihre paternalistische Altväterlichkeit" verloren habe (S. 48). *H.-D. Horn*, Demokratie, in: *O. Depenheuer/C. Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, 743, 760 (Rn. 40) erklärt, dass es nicht einmal eine demokratische Gemeinwohl*definition* im eigentlichen Sinne geben kann, weil das „Gute und Richtige […] auch nach der verbindlichen Entscheidung offen und diskutabel" bleibe. – Vgl. auch *H. H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 5 ff.

[76] Aus der Warte des Rechts handelt es sich immer um zivilgesellschaftliche Akteure, selbst wenn sie, wie viele Religionsgemeinschaften, nach ihrem Selbstverständnis das ganze menschliche Leben und gerade auch die öffentliche Ordnung zu regeln beanspruchen.

[77] Selbst in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verfasste Religionsgemeinschaften sind unter dem Grundgesetz nicht mehr als öffentlich-rechtliche Gebilde

na um die Definition des Gemeinwohls.[78] Durch das Demokratieprinzip wird also die Definition der Gemeinwohlbelange prozeduralisiert. Nach dieser Logik wäre aber *jedes* in demokratischen Verfahren herbeigeführte Ergebnis *per definitionem* gemeinwohldienlich, denn es ist Ergebnis des Prozesses, der der Herstellung gemeinwohldienlicher Entscheidungen dient. Damit fallen „Demokratie" und „Gemeinwohl" gleichsam ineinander, eine solche Begriffsbildung wäre tautologisch. Es entsteht eine Situation, in der das „Gemeinwohl einerseits als Kriterium für die Bewertung von Herrschaftsansprüchen und Interessentenforderungen unverzichtbar [...], andererseits aber inhaltlich entleert und dauerhaft strittig" ist.[79]

Das ist zumindest in zweierlei Hinsicht unbefriedigend. *Erstens* vermittelt die Erfahrung den intuitiven Eindruck, dass selbst unter Berücksichtigung der objektiven Wertordnung des Grundgesetzes derselbe demokratische Prozess zur selben Fragestellung Ergebnisse von unterschiedlicher Qualität hervorbringen kann. Die Gemeinwohlbestimmung durch den demokratischen Prozess begegnet einer tiefen Skepsis, weil sich der demokratische Prozess – wie die Verfassungsjudikatur belegt – wiederholt als manipulationsanfällig erwiesen hat (Mehrheitstyrannei, Machtmissbrauch)[80] und weil jedenfalls die Qualität komplexer Entscheidungen davon abhängt, dass genügend Informationen vorliegen und berücksichtigt werden (Rationalität)[81]. Semantisch ausgedrückt, handelt es sich hierbei um ein Problem von Vagheit: Wir haben eine Vorstellung von der Bedeutung, den Inhalten des Gemeinwohls (*Intension*), aber wir haben Schwierigkeiten, den konkreten Gegenstand zu operationalisieren (*Extension*).[82] *Zweitens* ist es innerhalb dieser Konzeption nicht möglich, methodenstreng ver-

---

dem Staat zuzuordnen, sondern nutzen ein Rechtsformangebot, das jetzt als institutionelle Dimension einer großzügigen grundrechtlichen Religionsfreiheit zu verstehen ist; vgl. dazu grundlegend *S. Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 2004; siehe auch *H.M. Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 2003, 256ff.

[78] Vgl. *G.F. Schuppert*, Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 67, 75f. spricht in Anlehnung an das berühmte Wort *Häberles* von der „offenen Gesellschaft der Gemeinwohlinterpreten." – Vgl. ferner *I. Spiecker gen. Döhmann*, Verfassungstheorie des Sozialstaates, in: *O. Depenheuer/C. Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, 777, 788 (Rn. 21).

[79] *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 125, 126; ähnlich *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 98ff.

[80] Dass die Skepsis begründet ist, wird später im Einzelnen gezeigt, siehe insbesondere V., VI.2.b und VI.3.a.

[81] *N. Petersen*, Demokratie und Grundgesetz, JöR 58 (2010), 137, 162ff.

[82] Grundlegend etwa *D. Lewis*, General Semantics, Synthese 22 (1970), 18; *K. Fine*, Vagueness, Truth and Logic, Synthese 30 (1975), 265; eine erste juristische Anwendung der Konzepte findet sich bei *M.S. Moore*, The Semantics of Judging, S. Cal. L. Rev. 54 (1980), 151.

schiedene Ausprägungen demokratischer Verfahren daraufhin zu vergleichen, welches institutionelle Gefüge gemeinwohldienlichere Ergebnisse zeitigt.[83]

Dennoch ist man auch in dieser Situation nicht hilflos, wenn man das in den grundgesetzlichen Verfassungsprinzipien manifestierte Prinzip der Orientierung aller Staatlichkeit an der Wohlfahrt der Gemeinschaft als inhaltliche Anforderung an die Ausgestaltung demokratischer Verfahren versteht.[84] Es ist also hilfreich, Gemeinwille und Gemeinwohl aufeinander zu beziehen und miteinander zu verweben. Das ist vor allem dann sinnvoll, wenn man in den Verfassungsprinzipien Optimierungsgebote erkennt. Zwar kann damit wie geschildert keine *konkrete* Definition des Gemeinwohls begründet werden, das Prinzip der Republik kann aber seinerseits – gleichsam eine Abstraktionsebene höher – auf den demokratischen Prozess bezogen werden.[85] Um das Gemeinwohl zuverlässig konstruieren zu können, müssen etwa alle Glieder der Gemeinschaft ihre Meinungen gleichberechtigt kundtun können: Nur wenn alle Meinungen gleichermaßen in den politischen Prozess einfließen können, kann die Rückbindung staatlicher Herrschaft an den Gemeinwillen gelingen. Das bedeutet, dass im Idealfall keine Autoritäten gelten, sondern Argumente. Der Diskurs muss in diesem Sinne „herrschaftsfrei“[86] sein. Die Rechte der in der Minderheit verbleibenden Bürger müssen geschützt werden, um eine Tyrannei der Mehrheit zu verhindern. Der demokratische Prozess muss ferner Vorkehrungen treffen, die vor dem Missbrauch von Macht schützen. Und schließlich muss sichergestellt sein, dass rationale Entscheidungen getroffen werden, dass also etwa genügend Informationen vorliegen und von möglichst kompetenten Entscheidungsträgern berücksichtigt werden. Das Gemeinwohl kann mithin als

---

[83] Dazu bereits oben I.4.b)bb.

[84] Ähnlich wohl *H.H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 54ff. und *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 100ff.

[85] *Rolf Gröschner* spricht treffend davon, das Gemeinwohl sei „nicht als vorgegebene, sondern als aufgegebene Größe zu verstehen“ (*R. Gröschner*, Republik, in: *H. Kube u.a.* [Hrsg.], Leitgedanken des Rechts [FS Paul Kirchhof], Bd. 1, 2013, 263, 269); ähnlich *W. v. Simson*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 4, 6. Mit *Josef Isensee* könnte man von einer „Verschmelzung“ von Demokratie und Republik sprechen, vgl. *J. Isensee*, Republik – Sinnpotential eines Begriffs, JZ 1981, 1, 5. – Das hier vertretene Verständnis, welches das Republikideal allein auf den demokratischen Prozess bezieht, dürfte auch gegen die von *F. Wittreck*, „Republik“ als verfassungsunmittelbare Grundrechtsschranke?, in: *G.H. Gornig u.a.* (Hrsg.), Iustitia et Pax (GS Blumenwitz), 2008, 881, 895 geschilderten Gefahren gewappnet sein, also gerade kein zur Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs taugendes Rechtsgut von Verfassungsrang darstellen.

[86] Vgl. etwa das Verständnis in der *Habermas*'schen Diskursethik, *J. Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992; eingehend auch *ders.*, Drei normative Modelle der Demokratie, in: *ders.*, Die Einbeziehung des Anderen, 1999, 277. Zur Bedeutung von *Habermas*' Diskurstheorie für das Verfassungsrecht siehe *B. Pieroth*, Diskurstheorie und juristische Methodik, in: *R. Christensen/B. Pieroth* (Hrsg.), Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht (FS Müller), 2008, 171.

Korrektiv für einen fehleranfälligen Gemeinwillen verstanden werden; darüber hinausgehende konkrete Sinngehalte sind dem Prinzip hingegen nicht zu entnehmen.

Daraus folgt, dass konkrete demokratische Entscheidungen nur insofern auf ihre „Gemeinwohldienlichkeit" hin bewertet werden können, als Fragen des Machtmissbrauchs, des Minderheitenschutzes und der berücksichtigten Informationen betroffen sind – nicht alles, was der Gemeinwille wünscht, ist gemeinwohldienlich. Das Gemeinwohlprinzip formuliert in diesem Sinne in erster Linie Anforderungen an die Verfahren, die Entscheidungen hervorbringen. Natürlich bleiben Manipulations- und Herrschaftsfreiheit des Diskurses Ideale, die nicht als verwirklicht unterstellt werden dürfen, weil das bedeutete, auf ein „romantisches Politikverständnis"[87] zurückzufallen, das nicht zuletzt die politische Ökonomie als naiv entlarvt hat. Aber man kann – gerade, wenn man politökonomische Einsichten ernstnimmt – bemüht sein, demokratische Prozesse zu schaffen, die den herrschaftsfreien Diskurs besser sicherzustellen vermögen.[88] Eine kluge Ausgestaltung der politischen Institutionen kann die Realität näher an das Ideal heranführen.

So verstanden lässt sich aus dem Republikprinzip der Auftrag ableiten, die Verfassung demokratischer Politik daraufhin zu optimieren, dass ihre Responsivität[89] für (aufgrund von Macht durchgesetzte) Interessen zugunsten (herrschaftsfreierer und diskursiv abgewogener) Sachargumente beschränkt wird. Politische Entscheidungen haben dann mehr „Output-Legitimation" (oder prozedurale Output-Legitimität), weil sie aus einem „besseren" demokratischen Verfahren hervorgehen. Natürlich ist auch das letztlich eine Setzung. Aber wenn man Demokratie- und Republikprinzip aufeinander bezieht, führt dies zu einem infiniten Regress, für den man eine Stopp-Regel definieren muss: Es scheint allgemein zustimmungsfähig, als „letzte Argumente" solche zuzulassen, die sich aus der Verfassung ergeben (*salus publica ex constitutione*[90]).[91]

---

[87] Vgl. *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.,* Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133.

[88] Vgl. das der Arbeit vorangestellte Zitat von *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 36, der „für ein glückliches Geschlecht" das Ende der politischen Parteien voraussieht und für den es „kein Schimpf [wäre], [deshalb] als Romantiker zu gelten."

[89] Vgl. *E.-W. Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 34, Rn. 33; vgl. *H. Vorländer*, Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, 2006, 270.

[90] Vgl. *P. Häberle*, „Gemeinwohl" und „Gemeinsinn" im national-verfassungsstaatlichen und europarechtlichen Kontext, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 99, 102.

[91] So auch *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 125, 126.

Allerdings definiert nicht jede politische „Entscheidung“ in erster Linie das Gemeinwohl und ist in diesem Sinne maßstabbildend oder dezisionistisch. Vielmehr sind sich die Bürger und mit ihnen ihre Repräsentanten oft hinsichtlich des Ziels politischer Maßnahmen – über den Maßstab – einig, etwa: Banken sollen die Verluste aus ihren riskanten Geschäften nicht Dritten aufbürden, Kinderspielzeug soll nicht tödlich sein, Korruption soll unterbunden werden. Zwar kann es auch hier zur dezisionistisch-definitorischen Abwägung zwischen verschiedenen konfligierenden Gemeingütern kommen, oft wird jedoch eher darüber gestritten, wie das Ziel am ehesten zu erreichen ist, welche Maßnahmen sich zur konsentierten Zweckverfolgung am besten eignen. Die Aussage, dass eine Maßnahme „geeignet“ sei, das Regelungsziel zu erreichen, ist – bei aller lebenswirklichen Komplexität und empirischen Unsicherheit – jedenfalls potenziell falsifizierbar, also wahrheitsfähig.[92] Es kann prinzipiell (wenngleich zeit- und kontextabhängig) „richtige“ und „falsche“ Antworten geben.[93] An diesen Stellen lassen sich im politischen Diskurs Voraussetzungen schaffen, die es erlauben, auch in der Praxis zu qualitativ besseren im Sinne von tendenziell „richtigeren“ Lösungen zu finden.

Bezogen auf den weiteren Fortgang dieser Studie bedeutet dies, dass zur Bestimmung des Gemeinwohls und des Grades seiner Erfüllung einerseits im Einzelfall konkrete, zur objektiven Wertordnung gehörende Grundentscheidungen des Grundgesetzes (etwa Minderheitenschutz) herangezogen werden können. Andererseits kann man schauen, inwiefern die überkommenen Mechanismen zur Entscheidungsfindung anfällig für individuelle oder sondergruppenbezogene (also partikulare) Macht sind. Für jene Fälle, in denen die Gemeinwohldefinition konsensual gelingt und der politische Prozess daher nicht über den Entscheidungsmaßstab verhandelt, sondern die geeignetste Maßnahme identifizieren muss, lässt sich auch ein qualitativer Vergleich der politischen Ordnungen anstellen.

c) Recht und Gemeinsinn

Den (in der Demokratie immer vorläufigen) Schlusspunkt der politischen Debatte bildet eine verbindliche Entscheidung, die Recht wird. Indem das Recht Gemeinwillen und Gemeinwohl in der verbindlichen Entscheidung zusammenführt, wird es zur Verkörperung des „Gemeinsinns“.[94] Wie aber münden Gemeinwille und Gemeinwohl in eine rechtsförmige Entscheidung? Die Frage ist relevant, weil es keinen „Entscheidungsautomatismus“ geben kann, kein Verfahren, das den Gemeinwille feststellt, ihn mit dem Gemeinwohl abgleicht und

---

[92] Zur Falsifizierbarkeit im Recht vgl. *K. Schneider*, Normativität und Risikoentscheidung, 2008, 88 ff.

[93] *H. H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 5 ff., 58 ff.

[94] Vgl. *C. Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, 34.

„die eine" sich daraus ergebende Entscheidung fällt. Stattdessen müssen Menschen entscheiden. Diese Menschen unterliegen aber Bindungen, ihre Entscheidungen müssen im Gemeinwillen gründen und auf das Gemeinwohl ausgerichtet sein. Sie verfügen nicht „aus eigenem Recht" über ihre Macht und dürfen keine eigene Klasse bilden, denn das Grundgesetz erteilt einer wie auch immer legitimierten Herrschaft „einer ‚staatstragenden' Schicht, mag sie die Mehrheit oder nur die Minderheit der Bürger umfassen,"[95] eine Absage. Entscheidungen *„for the people by the party"*, wie sie aus marxistisch-leninistischen Parteidiktaturen bekannt sind, fehlt ein konstitutives legitimierendes Element.[96]

Das zentrale grundgesetzliche Verfassungsprinzip, das in diesem Sinne eine Überführung des Gemeinwillens in gemeinwohldienliche Entscheidungen gewährleisten soll, ist das Rechtsstaatsprinzip[97], vor allem in seiner Bedeutungsdimension der *rule of law*: Demokratische Herrschaft muss nach Artt. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG auf Verfassung und Recht beruhen, ist an diese gebunden und drückt sich in (regelmäßig rechtsförmigen) Entscheidungen aus.[98] Das Recht wiederum sanktioniert Herrschaftsausübung, indem es durch Regeln sicherstellt, dass die jeweiligen Entscheidungsträger ihre Entscheidung auf einen Gemeinwillen zurückführen können und dass sie bei ihrer Entscheidung für das Gemeinwohl handeln.[99] Nur dann vermögen Entscheidungen (untechnisch gesprochen) Wirkung zu entfalten.[100] Entscheidungen, die in rechtlich nicht sank-

---

[95] *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 133.

[96] *P. Graf Kielmansegg*, Demokratische Legitimation, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 641, 649.

[97] Grundlegend: *P. Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986; *K. Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997. Auch mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip ist umstritten, wo es richtigerweise zu verorten ist: Die wohl herrschende Auffassung will es in Art. 20 Abs. 3 GG erkennen (etwa *G. Robbers*, Art. 20, Rn. 1722 – siehe aber auch Rn. 1783, in: *W. Kahl u. a.* [Hrsg.], BK-GG, Band 5); andere meinen, es handle sich wiederum um einen Sammelbegriff für eine Reihe „von Einzelelementen […], die im GG in unterschiedlicher Weise normativen Niederschlag gefunden haben" (*F. E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 34, in: *I. v. Münch/P. Kunig* [Hrsg.], GG, 2012). Wiederum gilt, dass sich die entscheidenden Aspekte aus grundgesetzlichen Einzelnormen herleiten lassen, so dass es jedenfalls für die hiesigen Bedürfnisse nicht auf eine Festlegung hinsichtlich der Verortung ankommt.

[98] Etwa *F. E. Schnapp*, Art. 20, Rn. 59 ff., in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012; vgl. *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, 50. – Auch jedes schlichte Verwaltungshandeln ist an das Recht gebunden, kann rechtmäßig oder rechtswidrig sein, auch wenn es kein Rechtsakt im engeren Sinne ist; unter dem Grundgesetz gibt es für das Handeln der öffentlichen Hand keine rechtsfreien Räume.

[99] Auf diesen Zusammenhang weist etwa *P. Graf Kielmansegg*, Demokratische Legitimation, in: *H. Kube u. a.* (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. 1, 2013, 641, 649 hin, der als Paradebeispiel für sich als demokratisch gerierende, strukturell aber nicht-demokratische Systeme die „marxistisch-leninistischen Parteidiktaturen" anführt, die bestenfalls *„government for the people by the party"* seien, denen damit aber ein für die Demokratie konstitutives Element abgehe. – Vgl. auch *H.-D. Horn*, Demokratie, in: *O. Depenheuer/C. Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, 743, 753 (Rn. 25), der den Republikgedanken über das Repräsentationsprinzip als Verpflichtung für alle Träger von Herrschaftsgewalt begreift.

[100] Die Folge mangelhafter Legitimation – oder Willkür – ist rechtlich unterschiedlich aus-

tionierter[101] (und damit „willkürlicher“) Weise Partikularinteressen zu dienen bestimmt sind, fehlt sowohl die Rückführbarkeit auf den Gemeinwillen als auch die Ausrichtung auf das Gemeinwohl.

Man könnte also formulieren, dass Gemeinwille (*government of the people*, Input-Legitimation) und Gemeinwohl (*government for the people*, Output-Legitimation) in der an die Adresse der Entscheidenden gerichteten Erwartung, dass diese im Gemeinsinn handeln (*government by the people, Throughput-Legitimation*), miteinander verschränkt werden: Nur so bleibt die Gemeinschaft, bleiben die Bürger souverän. Dabei drückt „Gemeinsinn“ das Gegenteil von „Eigensinn“ aus,[102] oder in den Worten *Immanuel Kants*:

> Unter dem *sensus communis* aber muß man die Idee eines gemeinschaftlichen Sinnes, d. i. eines Beurtheilungsvermögens verstehen, welches in seiner Reflexion auf die Vorstellungsart jedes andern in Gedanken (a priori) Rücksicht nimmt, um gleichsam an die gesammte Menschenvernunft sein Urtheil zu halten und dadurch der Illusion zu entgehen, die aus subjectiven Privatbedingungen, welche leicht für objectiv gehalten werden könnten, auf das Urtheil nachtheiligen Einfluß haben würde.[103]

Im Wort „Gemeinsinn“ klingt bereits an, dass ethische Maßstäbe eine Rolle spielen, die der freiheitliche Staat des Grundgesetzes seinen Bürgern selbstverständlich nicht vorschreiben kann.[104] Etwas anders liegt es bei der verfassungsrechtlich gebundenen Ausübung von Staatsgewalt: Zwar kann auch hier den für den Staat Handelnden kein „innerer Zustand“, keine Moral vorgeschrieben werden;[105] aber das Recht kann so ausgestaltet werden, dass ihm nur Handlun-

---

gestaltet. Verwaltungsakte können ohne Weiteres nichtig sein; Urteile und Gesetze müssen aufgehoben oder für nichtig erklärt werden, damit sie ihre Wirkung einbüßen. Die rechtlichen Fehlerfolgen ändern indessen nichts an dem grundsätzlichen Befund, dass nicht legitimierte Entscheidungen in letzter Konsequenz keine Wirkung zu entfalten vermögen.

[101] Entscheidungen, die von einer demokratischen Mehrheit in demokratischen Verfahren herbeigeführt wurden und die materiellen Vorgaben des Rechts (insbesondere etwa die Grundrechte der Minderheit) wahren, sind in diesem Sinne rechtlich sanktioniert.

[102] Das Wort bildet ein ganzes Begriffsspektrum ab, das in verschiedener Hinsicht hier passend erscheint: Es deutet zum einen in Abgrenzung vom Eigensinn in Richtung öffentlicher Interessen; zum anderen klingt der englische *„common sense*“ – die Vernunft, der Menschenverstand – an. Allerdings wird der Begriff hier in einem sehr speziellen Sinn auf den politischen Raum bezogen, und zwar auf die mit Staatsgewalt für den Staat zum Handeln berufenen Akteure, und keineswegs, wie etwa bei *P. Häberle*, „Gemeinwohl“ und „Gemeinsinn“ im national-verfassungsstaatlichen und europarechtlichen Kontext, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 99, 106ff. als (ethische oder rechtliche) Verpflichtung der Bürger. Wie hier *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 125, 128ff.

[103] *I. Kant*, Kritik der Urtheilskraft (1790), 1913, 293; Hervorhebung i. O.

[104] *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 125, 128.

[105] Wie *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 125, 129 ausführt, kann von den Amtsträgern Verfassungs- und Rechtstreue verlangt werden, „nicht

gen genügen, die auf den Gemeinwillen zurückgeführt und durch Gemeinwohlbelange gerechtfertigt werden können. Wie noch eingehender zu schildern sein wird, versucht die moderne Staatslehre nicht auf Ansprüche an die moralische Intentionalität der sozialen Akteure zu rekurrieren, sondern das Recht anreizkompatibel auszugestalten, so dass auch „eigensinnig" motivierte Akteure letztlich „gemeinsinnige" Entscheidungen hervorbringen (etwa durch institutionelle Maßnahmen wie Gewaltenteilung, Kompetenzen, Verfahrensregeln, Rechenschaftspflichten und Korruptionsverbote).[106]

Die Folgen dieser Rechtsbindung leuchten unmittelbar ein, wenn man auf verbindliche Entscheidungen blickt, die durch die Repräsentanten der Bürger (etwa im Parlament, durch die Verwaltung oder durch Gerichte) herbeigeführt werden. Wie dargelegt kommt es für die Konstruktion von Gemeinwille und Gemeinwohl zwar auf alle Bürger an, so dass sich alle Bürger demokratisch beteiligen können müssen; gleichwohl können jedenfalls nicht alle politischen Entscheidungen unmittelbar durch alle Bürger getroffen werden. Tatsächlich ist dies nur ausnahmsweise der Fall, in aller Regel entscheiden Repräsentanten für die Bürger. Das Grundgesetz sanktioniert die Rechtsbindung dieser Repräsentanten rechtlich etwa durch das in Art. 33 Abs. 5 GG normierte Amtsträgerprinzip, also durch die Verpflichtung aller „Amtsträger" im Staat auf ein am Gemeinwillen orientiertes Gemeinwohl:[107] Den im demokratischen Prozess zum Handeln für die Gemeinschaft berufenen Individuen wird ein „öffentliches Amt" verliehen, durch das ihnen die Gemeinschaft zum einen Macht zur Regelung der gesellschaftlichen Belange anvertraut, durch das ihnen umgekehrt aber auch treuhänderische[108] Pflichten zugunsten der Gemeinschaft auferlegt

---

aber eine darüber hinausweisende Gesinnung, die sie zu einem rechtlich nicht geforderten Einsatz anhält."

[106] *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 125, 128. Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Staatstheorie von *James Madison*, unten II.3.c bei Fn. 192.

[107] Eingehend und mit zahlreichen Nachweisen: *H.H. v. Arnim u.a.*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, 2006, 4 ff.; *W. Hennis*, Amtsgedanke und Demokratiebegriff (1961), in: *ders.*, Politikwissenschaft und politisches Denken, 2000, 127. – *J. Isensee*, Transformation von Macht in Recht – das Amt, ZBR 2004, 3, 3 f. weist darauf hin, dass diese Konzeption eng mit der Vorstellung der Republik verknüpft ist, in der nicht der Monarch der Souverän ist. – Zum Ganzen auch: *O. Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 36; *J. Isensee*, Öffentlicher Dienst, in: *E. Benda u. a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 32, Rn. 16: *Isensee* entwickelt dort am Beispiel des öffentlichen Dienstes die Anforderungen an das Amt generell. Siehe auch *J. Isensee*, Staat und Verfassung, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR II, 2004, § 15, Rn. 130f. – Zum Transformationsbegriff *J. E. Akude u. a.*, Transformation politischer Ordnung, ZfP 56 (2009), 142.

[108] *E.-W. Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 34, Rn. 30 spricht von *„trusteeship"*. Vgl. *J. Isensee*, Republik – Sinnpotential eines Begriffs, JZ 1981, 1, 8; *W. v. Simson*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 4, 33 formuliert, Art. 38 Abs. 1 GG bekräftige, dass „die Wahl nicht eine Beauftragung, sondern eine Betrauung" sei.

werden, die sie durch eine von „Sachlichkeit und Unparteilichkeit" geprägte Amtsführung[109] und „resistent gegen den Eigennutz der Amtsinhaber wie gegen Gruppeninteressen, obwohl diese sich im außerstaatlichen Raum legitim entfalten"[110] zu erfüllen haben.[111] Das Amt ist gleichsam Katalysator für die „Transformation von Macht in Recht."[112]

Der rechtliche Inhalt der Gemeinsinnverpflichtungen (der in der Literatur bisweilen auch als „Amtsethos" bezeichnet wird[113]), ist klar abgegrenzt: Im Mittelpunkt des Amtsträgerprinzips steht die Absage an Korruption.[114] Den Amtsträgern ist es rechtlich verwehrt, ihre Amtsmacht zum persönlichen Vorteil zu nutzen – welcher aus einer Vielzahl von vorstellbaren Gemeinwohlvor-

---

[109] *H.H. v. Arnim u.a.*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, 2006, 6.

[110] *J. Isensee*, Öffentlicher Dienst, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 32, Rn. 16f.

[111] Vgl. etwa *H. Landau/M. Steinkühler*, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, DVBl. 2007, 133, 138f. – Die Idee ist schon aus dem im Lehnsrecht angelegten Zusammenspiel von Rechten und Pflichten bekannt: Der Bürger schuldet dem Staat (und seinen Dienern) Gehorsam und Treue, im Gegenzug schulden die Staatsdiener den Bürgern Schutz und Huld; vgl. etwa *H. Mitteis*, Lehnrecht und Staatsgewalt (1933), 1974.

[112] *J. Isensee*, Transformation von Macht in Recht – das Amt, ZBR 2004, 3.

[113] Das Amtsethos ist zentral für die Überlegungen von *dems.*, Republik – Sinnpotential eines Begriffs, JZ 1981, 1, 6 und 8; vgl. ferner *ders.*, Transformation von Macht in Recht – das Amt, ZBR 2004, 3, 3ff.; jüngst ausführlich entwickelt in: *ders.*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, 2014. Vgl. auch *H. Landau/M. Steinkühler*, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, DVBl. 2007, 133, 138f.; *O. Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 36, Rn. 88 sieht in der „*Good Governance*"-Diskussion einen Ausdruck der „Renaissance des öffentlichen Amtes und seines Ethos".

[114] *J. Isensee*, Transformation von Macht in Recht – das Amt, ZBR 2004, 3, 5f. – Allerdings wird der Nachweis der Verfolgung von Partikularinteressen häufig nicht geführt werden können, weil das Gemeinwohl erst im demokratischen Prozess bestimmt wird und im Hinblick auf die Komplexität der zu regelnden Lebenssachverhalte verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten vorstellbar sind, die alle potenziell das Gemeinwohl zu fördern geeignet sein und gleichzeitig unterschiedliche Gruppen stärker begünstigen oder belasten können. Dies gilt umso mehr, als es sich niemand leisten kann, die eigenen „Forderungen mit nacktem Klientelegoismus" zu rechtfertigen: „So korrupt Amtsträger auch sein mögen, sie müssen mit dem Gemeinwohl argumentieren, müssen den Verrat an den Interessen der Allgemeinheit leugnen. […] Korruption beleidigt ein tiefsitzendes und verbreitetes Rechtsempfinden der Öffentlichkeit." (*O. Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* [Hrsg.], HdbStR III, 2005, § 36, Rn. 88); vgl. ferner *C.F. v. Weizsäcker*, Der Garten des Menschlichen, 1977, 162: „Der Politik ist eine bestimmte Form der Lüge fast zwangsläufig zugeordnet: das Ausgeben des für eine Partei Nützlichen als das Gerechte." Ähnlich *G. Roellecke*, Was sind uns die Parteien wert?, in: *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 61, 65. – Differenziert *U. Di Fabio*, Parteien und Gemeinwohl, in: *M. Morlok u.a.* (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 38, 44: „Insofern wäre es von Schaden, wenn Parteien heute sich alle den Mantel der gemeinwohlorientierten Mitte anlegen, anstatt zu sagen, warum sie die Interessen bestimmter Gruppen der Gesellschaft vertreten. Es ist keine Schande zu sagen, dass man die Interessen von Transferleistungsempfängern für bedeutender hält als die der wirtschaftlich ohnehin Erfolgreichen, auch das Gegenteil lässt sich gut vertreten. […] Die öffentliche Meinung zwingt allerdings häufig […] dazu, jedes mehr oder minder berechtigte Gruppeninteresse zu kaschieren, hinter wolkigen Begriffen und moralischen Fassaden als Gemeinwohl unangreifbar zu verstecken […]."

stellungen sie folgen, ist ihnen selbst überlassen.[115] Außerdem darf das Amt nicht zur Agitation gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung missbraucht werden.[116] Eine darüber hinausgehende, rechtlich sanktionierte „überschießende Innentendenz“[117], die subjektiv mehr verlangt als objektiv gefordert ist, ist dem Amtsträgerprinzip indessen nicht zu entnehmen.

Ein solches Verständnis schimmert auch durch die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, wonach das Parlament (und mit ihm die Parlamentarier) „Hüter des Gemeinwohls gegenüber Gruppeninteressen“[118] sind. Das Grundgesetz verleiht dieser Idee ferner etwa im dem Bundespräsidenten und der Bundesregierung vorgeschriebenen Amtseid (Artt. 56, 64 Abs. 2 GG) und im Anspruch der Abgeordneten des Deutschen Bundestags auf „angemessene, *ihre Unabhängigkeit sichernde* Entschädigung“ (Art. 48 Abs. 3 GG) Ausdruck, außerdem etwa in der Wahl der Abgeordneten auf Zeit und im Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.[119]

Der erfasste Personenkreis ist weit: Er umfasst den Bundespräsidenten ebenso wie gewählte Mandatsträger (etwa Abgeordnete des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente), die Regierungen mit ihren Parlamentarischen Staatssekretären, und – in unterschiedlichen Ausprägungen – die Richterschaft und den gesamten öffentlichen Dienst; kurz, alle, die in irgendeiner Form zum Dienst an der Gemeinschaft berufen sind und sich diesem verschrieben haben.[120] Das freie Mandat der Abgeordneten steht der Verpflichtung nicht entgegen, weil Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gleichzeitig erklärt, dass die Repräsentanten „Vertreter des ganzen Volkes“ sind;[121] das gilt bei Abstimmungen ebenso wie bei Wahlen im Amt (etwa als Parlamentarier).[122] Die im gleichen Satz verfügte Gewissensunterwerfung ist damit nicht nur als Freiheit zu verstehen, sie umfasst auch die Verpflichtung, nicht nach den Interessen bestimmter Gruppen zu

---

[115] *D. Grimm*, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, 125, 132.

[116] Vgl. BVerfG, Urteil v. 17. September 2013 (2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08), NVwZ 2013, 1468 (Beobachtung von Abgeordneten durch Verfassungsschutz – Fall Ramelow).

[117] Vgl. etwa *I. Puppe*, Jedem nach seiner Schuld, ZStW 120 (2008), 504, 508; *T. Witzigmann*, Mögliche Funktionen und Bedeutungen des Absichtsbegriffs im Strafrecht, JA 2009, 488.

[118] BVerfG, Beschluss v. 9. Mai 1972 (1 BvR 518/62 und 308/64), BVerfGE 33, 125, 156 (Rz. 121) (Facharzt).

[119] Die Unabhängigkeit kann allerdings auch für Handlungsmöglichkeiten streiten, die in den Augen der Öffentlichkeit gerade geeignet sind, politische Korruption zu ermöglichen, siehe etwa *C. Waldhoff*, Das missverstandene Mandat, ZParl 37 (2006), 251.

[120] *O. Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 36, Rn. 22ff.

[121] *W. v. Simson*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 4, 33 weist zu Recht darauf hin, dass die Abgeordneten damit Vertreter aller Bürger sind, gleich ob diese für oder gegen sie gestimmt haben oder der Wahl ganz ferngeblieben sind.

[122] *B.J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1, 7f.

entscheiden. Damit korrespondiert die aus Art. 48 Abs. 2 S. 1 GG folgende Verpflichtung der Abgeordneten zur neutralen Amtsführung.[123]

Die Verpflichtung, im Gemeinsinn zu handeln, trifft ausnahmsweise auch die Bürger selbst, etwa wenn sie zur Rechtssetzung in Abstimmungen zur Volksgesetzgebung berufen sind[124] und dadurch Staatsgewalt ausüben.[125] Da Staatsgewalt nur im Gemeinsinn ausgeübt werden darf, sind in diesen Situationen folgerichtig auch die Bürger aufgerufen, im Gemeinsinne zu entscheiden; diese Verpflichtung ist freilich nur eine theoretische, weil sie nicht justiziabel ist. Allein das Wahlrecht der Bürger stellt einen Ausdruck „der Präferenzen der Wähler" und ihrer „individuellen Freiheit"[126] und damit ein subjektives öffentliches Recht der Bürger dar, so dass es den Bürgern hier freisteht, sich bei der Bestimmung ihrer Repräsentanten an ihren eigenen Interessen zu orientieren.

2. Funktionale Bedingungen

Aus den Verfassungsprinzipien ergibt sich eine Art Anforderungskatalog für die politische Ordnung: Es muss eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein, damit den Verfassungsprinzipien genüge getan werden und so Legitimierung demokratischer Herrschaft gelingen kann. Welche konkreten Aufgaben muss der politische Prozess in der Staatspraxis also mindestens erfüllen, um den Anforderungen demokratischer Herrschaft gerecht werden zu können? Welche Kernfunktionen des demokratischen Prozesses bilden die *conditiones sine quibus non* unter dem Grundgesetz legitimierter demokratischer Herrschaft?

Die politikwissenschaftliche Literatur hat eine große Zahl von Theorien zur Beschreibung des politischen Prozesses hervorgebracht, ohne zu einer einheitlichen Auffassung gelangt zu sein.[127] Ohne sich dadurch an der Diskussion be-

---

[123] BVerfGE 44, 125, 141 f. (Öffentlichkeitsarbeit [1977]); *O. Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 36, Rn. 44 ff., 66, 71. *B.J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1, 9; *J. Isensee*, Grundrechte und Demokratie, Der Staat 20 (1981), 161, 163; *K. Doehring*, Allgemeine Staatslehre, 2004, Rn. 373; *M. Morlok*, Art. 38, Rn. 130, in: *H. Dreier* (Hrsg.), GG-Kommentar, 2006.

[124] *B.J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1; *ders.*, Volksgesetzgebung und Grundrechte, 2005, dort insbesondere vierter Teil, zweites Kapitel und fünfter Teil, zweites Kapitel.

[125] Über Art. 1 Abs. 3 GG ergibt sich dadurch auch eine Bindung an die Grundrechte; siehe etwa BVerfG, Beschluss v. 9. Juli 1997 (2 BvR 389/94), BVerfGE 96, 231, 240 und 244 (Müllkonzept); *B.J. Hartmann*, Amtshaftung für Volksgesetzgebung, VerwArch 98 (2007), 500, 507 ff.

[126] *M. Morlok*, Art. 38, Rn. 81, in: *H. Dreier* (Hrsg.), GG-Kommentar, 2006.

[127] Vgl. schon früh *C.E. Merriam*, The American Party System (1924), 391–405; *H.A. Scarrow*, The Function of Political Parties: A Critique of the Literature and the Approach, J Politics 29 (1967), 770. Ferner statt vieler der Überblick bei *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, 184 ff. (m.w.N.); *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gab-*

teiligen zu wollen, welcher dieser Ansätze der angemessenste ist, gliedert die vorliegende Studie die demokratisch zu bewältigenden Aufgaben in drei Hauptelemente, die gleichsam an die zuvor geschilderten Verfassungsprinzipien anknüpfen: *Diskurs* (*government of the people*) – *Politik* (*for the people*) – *Entscheidungsträger* (*by the people*). Mit Hilfe dieser Dreiteilung lassen sich gleichzeitig die in der politikwissenschaftlichen Literatur diskutierten Parteifunktionen systematisieren.[128] Daher wird die Argumentation in den nächsten Kapiteln anhand der folgenden knappen Beschreibung der funktionalen Bedingungen legitimer demokratischer Herrschaft strukturiert.

Die funktionalen Bedingungen dienen dabei als Filter, vermittels derer die Wirkmechanismen der politischen Parteien bei der Realisierung demokratischer Herrschaft sichtbar gemacht werden können.[129] Zugleich können diese funktionalen Bedingungen auch als Anforderungsprofil für die Überlegungen zu alternativen institutionellen Arrangements herangezogen werden. Die beschriebenen Funktionen sind in der politischen Realität nicht chronologisch in der hier geschilderten Abfolge zu beobachten, vielmehr laufen sie in der Regel permanent und simultan ab, sie sind vielfach miteinander verwoben.

a) Gemeinwille und Diskurs

Wenn das Individuum den Ausgangspunkt demokratischer Herrschaft darstellt und staatliche Entscheidungen in einem aus den Ansichten der Bürger konstruierten Gemeinwillen verankert sein sollen – *government of the people* –, besteht offensichtlich ein praktisches Bedürfnis, die Vielfalt der Meinungen und Interessen zu artikulieren, zu sammeln, zu bündeln und zu überformen (Selektions-, Sammlungs-, Willensbildungsfunktion[130]). Eine der wichtigsten Aufgaben im

---

riel u. a. (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315. – Aus juristischer Perspektive *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, 47 ff.; *U. Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, 93 ff.

[128] Vgl. den Überblick und die Schilderung des Wandels der Parteifunktionen und ihrer Beschreibung in den Parteienwissenschaften bei *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u. a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315. Mit dieser Systematisierung lassen sich auch die den Parteien in § 1 PartG (insbesondere Abs. 2) zugeschriebenen Funktionen („Politiklyrik“, *U. v. Alemann*, Das Parteiensystem der BRD, 2003, 88) erfassen. – Zu den Funktionen im Einzelnen siehe sogleich.

[129] Vgl. hierzu auch *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u. a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 12 (m.w.N., dort Fn. 13).

[130] Siehe etwa BVerfG, Beschluss v. 17. November 1994 (2 BvB 2, 3/93), BVerfGE 91, 276, 278 (Parteienbegriff II); *E. Friesenhahn*, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, Hefte der Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen 4 (1969), 1, 12; *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u. a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 15; *P. Kunig*, Parteien, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 40, Rn. 74 ff.; *M. Morlok/H. Merten*, Partei genannt Wählergemeinschaft, DÖV 2011, 125; *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, 199 ff., 207 f.; vgl. auch schon *G. Radbruch*, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: *G. An-*

politischen Prozess ist daher die Strukturierung der politischen Debatte. Durch die Teilnahme an diesem Diskurs beteiligen sich die Bürger an der Ausbildung des politischen Gemeinwillens (Partizipationsfunktion[131]) und vermitteln den politischen Eliten ihre Meinungen (Vermittlungs- und Transmissionsfunktion[132]). Dadurch werden auch die verschiedenen sozialen Gruppen und Konflikte in die politische Arena projiziert (Repräsentationsfunktion[133]). Bei der Identifikation der politisch bedeutsamen Themen und durch die Bündelung der verschiedenen Präferenzen sollen die unterschiedlichen sozialen Gruppen eingebunden werden (Identifikations-[134] und Integrationsfunktion[135]). Bisweilen

---

schütz/R. Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Band 1, 1930, 285, 286. – Diese verwandten Funktionen werden bisweilen auch als „Aggregationsfunktion" bezeichnet; darin drückt sich allerdings bereits das sogleich noch einzuführende Leitbild aus, weshalb an dieser Stelle um der begrifflichen Klarheit willen auf diese Bezeichnung verzichtet werden soll.

[131] *W. Gellner/A. Glatzmeier*, Macht und Gegenmacht, 2004, S. 301; *L. Helms*, Parteiensysteme als Systemstruktur, ZParl 26 (1995), 642, 650 ff.; *W. Jäger*, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, Der Staat 19 (1980), 583, 589 ff; *F. Müntefering*, Demokratie braucht Partei, ZParl 31 (2000), 337, 337 f.; *U. Scheuner*, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, DÖV 1958, 641, 644; *U. Volkmann*, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *J. Ipsen* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009, 79, 81.

[132] *E. Friesenhahn*, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, Hefte der Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen 4 (1969), 1, 18; *N. Geis*, Zur Rolle der Parteien, GPK 6 (2000), 35, 37; *W. Gellner/A. Glatzmeier*, Macht und Gegenmacht, 2004, 301 f.; *M. T. Greven*, Parteien und politische Herrschaft, 1977, 127 ff.; *D. Grimm*, Nochmals: Die Parteien im Rechtsstaat, DÖV 1983, 538, 539 f.; *A. Kimminich*, Die Parteien im Rechtsstaat: Herausforderung durch die „Alternativen", DÖV 1983, 217, 220, 224; *C.-F. Menger*, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, AöR 78 (1952/53), 149, 158; *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit, VVDStRL 44 (1986), 7, 21 f.; *D. T. Tsatsos*, Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung, in: *O. W. Gabriel u. a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 131, 140; *W. G. Vitzthum*, Probleme der Parteiendemokratie, in: *P. M. Huber u. a.* (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie (Symposium Badura), 1995, 71, 86; *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, 46 ff. *U. Volkmann*, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *J. Ipsen* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009, 79, 88, betont, die Parteien würden dieser Funktion „allenfalls noch in einem formalen Sinne" gerecht, „während ihr in der Sache gar keine Substanz mehr entspricht."

[133] *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u. a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315, 334; *L. Helms*, Parteiensysteme als Systemstruktur, ZParl 26 (1995), 642, 647 ff.; *W. Jäger*, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, Der Staat 19 (1980), 583, 585 ff.

[134] *N. Geis*, Zur Rolle der Parteien, GPK 6 (2000), 35; *R. Gunther/L. Diamond*, Types and Functions of Parties, in: *L. Diamond/R. Gunther* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, 3, 8.

[135] *W. Gellner/A. Glatzmeier*, Macht und Gegenmacht, 2004, 303; *L. Helms*, Parteiensysteme als Systemstruktur, ZParl 26 (1995), 642, 653 ff.; *W. Jäger*, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, Der Staat 19 (1980), 583, 598 f.; *A. Kimminich*, Die Parteien im Rechtsstaat: Herausforderung durch die „Alternativen", DÖV 1983, 217,

wird der Diskurs auch als Instrument der politischen Bildung gesehen (Sozialisationsfunktion[136]).

b) Gemeinwohl und Politik

Wenn es bei demokratischer Herrschaft darum geht, Entscheidungen für die Gemeinschaft zu treffen – *government for the people*, dann müssen Mechanismen bereitstehen, die überhaupt zu solchen Entscheidungen führen, die mit anderen Worten eine effektive Behandlung und Entscheidung politischer Fragen gewährleisten – sei es durch Abstimmungen, oder in einem wie das Grundgesetz stark auf Repräsentation bauenden System, indem eine stabile und handlungsfähige Regierung gebildet und befähigt wird, ihre Funktion angemessen auszuüben (Regierungs- oder Herrschaftsfunktion[137]). Dabei müssen der Stand des politischen Diskurses in die Entscheidungsfindung eingespeist und die Gründe für die gefallenen Entscheidungen zurückvermittelt werden (Transmissionsfunktion[138]). Das Entscheidungsverfahren soll einerseits systemerhaltend wirken, das heißt Stabilität[139] gewährleisten, andererseits Reformen zulassen (Innovationsfunktion[140]). Schließlich bedarf es Vorkehrungen, die die Entscheidungsqualität sichern.[141] Kein institutionelles System kann darauf vertrauen, dass seine Entscheidungsträger unabhängig von eigenen Interessen handeln. Während wohl jedes demokratische System auch darauf abzielt, eine politische

---

225; *D.T. Tsatsos*, Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung, in: *O.W. Gabriel u.a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 131, 139; *U. Volkmann*, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *J. Ipsen* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009 79, 89; *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, 51ff., 53ff.; *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, 202ff.

[136] *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u.a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315, 317, 332ff.; *W. Gellner/A. Glatzmeier*, Macht und Gegenmacht, 2004, 304; *U. Scheuner*, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, DÖV 1958, 641, 643; *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, 58.

[137] *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u.a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315, 317; *W. Jäger*, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, Der Staat 19 (1980), 583, 595; *W. Steffani*, Parteien als soziale Organisationen, ZParl 19 (1988), 549, 550, 554ff.; *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, 205f.; vgl. schon *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 13.

[138] Siehe Nachweise bei Fn. 132.

[139] *F. Müntefering*, Demokratie braucht Partei, ZParl 31 (2000), 337, 338; *W. Steffani*, Parteien als soziale Organisationen, ZParl 19 (1988), 549, 556; vgl. *H. Dreier*, Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung, RW 1 (2010), 11, 17.

[140] *L. Helms*, Parteiensysteme als Systemstruktur, ZParl 26 (1995), 642, 655 ff; *W. Jäger*, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, Der Staat 19 (1980), 583, 600ff., *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit, VVDStRL 44 (1986), 7, 26; *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, 204.

[141] *F. Müntefering*, Demokratie braucht Partei, ZParl 31 (2000), 337, 337.

Kultur zu fördern, die eine altruistische Entscheidungs- und Führungsausrichtung stärkt, muss es auch Mechanismen der Kontrolle vorsehen;[142] so muss der politische Prozess etwa vor einer Okkupation (*capture*[143]) durch die regierende Elite geschützt werden.[144]

c) Gemeinsinn und Entscheidungsträger

Wer kümmert sich um das Gemeinwohl?[145] Eine demokratische Ordnung muss auch die Träger demokratischer Entscheidungen identifizieren – *government by the people* –, und zwar auf zwei Ebenen. Auf der ersten Ebene muss sie festlegen, ob und wann das ganze Volk zur Entscheidung berufen ist (direkte Demokratie, Abstimmungen als Mechanismus), oder ob Repräsentanten mit der Entscheidungsfindung betraut werden sollen (repräsentative Demokratie, Wahlen als Mechanismus).

Institutionelle Fragen ergeben sich freilich vor allem auf der zweiten Ebene, im Bereich der repräsentativen Demokratie. Wie dargelegt, ist Massendemokratie ohne Repräsentationsmechanismen praktisch kaum zu verwirklichen. Damit Repräsentation gelingen kann, bedarf es geeigneten Personals zur Besetzung der öffentlichen Ämter. Das betrifft zum einen das politische Führungspersonal (also die Repräsentanten der Wähler in der Legislative), erstreckt sich darüber hinaus aber auch auf Verwaltung und Gerichtsbarkeit, und auf die entsprechenden Positionen auf der Ebene der Länder und Gemeinden. Der politische Prozess muss also Mechanismen vorsehen, durch die geeignetes Personal identifiziert und im Sinne des Amtsträgerprinzips kontrolliert wird. Der zentrale Selektionsmechanismus (auch Rekrutierungsfunktion oder Führungsauslese)[146] demokratischer Ordnungen ist die Wahl, wie sich etwa aus Art. 38 Abs. 1

---

[142] *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, 205. Vgl. BVerfG, Urteil v. 11. Juni 1958 (1 BvR 596/56), BVerfGE 7, 377, 408 (Apothekenurteil); BVerfG, Beschluss v. 14. Dezember 1965 (1 BvL 14/60), BVerfGE 19, 330, 342 (Sachkundenachweis); BVerfG, Beschluss v. 16. März 1971 (1 BvR 52, 665, 667, 754/66), BVerfGE 30, 292, 328 ff. (Erdölbevorratung); BVerfG, Beschluss v. 7. Juli 1971 (1 BvR 765/66), BVerfGE 31, 229, 246 (Schulbuchprivileg); BVerfGE 88, 5, 15 f. (Gewerksch. Beratungshilfe [1992]).

[143] Statt vieler nur *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; *S. Issacharoff/D.R. Ortiz*, Governing Through Intermediaries, Va. L. Rev. 85 (1999), 1627; *R.S. Katz/P. Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Pol. 1 (1995), 5; vgl. auch *S. Ansolabehere u.a.*, The Decline of Competition in U.S. Primary Elections, 1908–2004, in: *M.P. McDonald/J. Samples* (Hrsg.), The Marketplace of Democracy, 2006, 74.

[144] Vgl. *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u.a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59, sowie ausführlich unten, insbesondere bei V.2.a)cc und V.2.b.

[145] *H.H. v. Arnim*, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl?, ZRP 2002, 223.

[146] *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u.a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315, 317, 335 ff.; *W. Gellner/A. Glatzmeier*, Macht und Ge-

GG ergibt. Wahlen müssen inhaltlich vorbereitet und die Wähler müssen motiviert werden, an den Wahlen teilzunehmen (Mobilisierungsfunktion[147]).

3. Leitbild

Verfassungsprinzipien und funktionale Bedingungen legitimer Herrschaft lassen aber Raum für eine Vielfalt unterschiedlicher institutioneller Ausprägungen:[148]

Diese Elemente [des politischen Gemeinwesens] größerer Eindeutigkeit werden auf verschiedene Weise gewonnen. Es geschieht dies teils durch unbewusstes gemeinsames Verhalten, teils durch vorab getroffene, das Tagesgeschehen bindende Entscheidungen. Die letzteren wieder entstehen zum einen Teil aus unbezweifelter konventioneller Übung, zum anderen aus zwangsläufiger Fortsetzung früheren Geschehens, schließlich aber auch […] aus einer von der Verfassung bewirkten Festlegung, einem bewussten Vorsatz also. Dieser Vorsatz wiederum kann sich nur zum Teil in konkreter Normsetzung auswirken. Für vieles muss er sich auf das Offenhalten von späteren, wandelbaren Möglichkeiten und auf den Entscheidungsmechanismus richten, durch den Bestimmtheit und Wandel herbeigeführt werden.[149]

---

genmacht, 2004, 302; *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 13; *L. Helms*, Parteiensysteme als Systemstruktur, ZParl 26 (1995), 642, 652 f; *W. Jäger*, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, Der Staat 19 (1980), 583, 591 f.; *A. Kimminich*, Die Parteien im Rechtsstaat: Herausforderung durch die „Alternativen", DÖV 1983, 217, 224; *F. Müntefering*, Demokratie braucht Partei, ZParl 31 (2000), 337, 340 f.; *U. Scheuner*, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, DÖV 1958, 641, 643; *W. Steffani*, Parteien als soziale Organisationen, ZParl 19 (1988), 549, 559 ff.; *D. T. Tsatsos*, Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung, in: *O. W. Gabriel u.a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 131, 139; *W. G. Vitzthum*, Probleme der Parteiendemokratie, in: *P. M. Huber u.a.* (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie (Symposium Badura), 1995, 71, 91 f.; *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, 199 ff.; *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, 58.

[147] So der Kern des klassischen Bildes der Aufgabe politischer Parteien, etwa BVerfG, Urteil v. 24. Juni 1958 (2 BvF 1/57), BVerfGE 8, 51 (1. Parteispenden-Urteil) und BVerfG, Beschluss v. 9. Februar 1982 (2 BvK 1/81), BVerfGE 60, 53 (Rundfunkrat). *E. Friesenhahn*, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, Hefte der Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen 4 (1969), 1, 18; *R. Gunther/L. Diamond*, Types and Functions of Parties, in: *L. Diamond/R. Gunther* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, 3, 7; *F. Müntefering*, Demokratie braucht Partei, ZParl 31 (2000), 337, 337 f.; *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157, 165; *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, 205 f.; vgl. auch *A. Downs*, An Economic Theory of Democracy, 1957, 85 f.; *M. P. Fiorina*, Retrospective voting in American national elections, 1981, 5; *M. R. Hershey*, Political parties as mechanisms of public choice, in: *R. S. Katz/W. J. Crotty*, Handbook of Party Politics, 2006, 75, 79.

[148] Vgl. dazu *B.-O. Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, 89 ff., 286 ff.

[149] *W. v. Simson*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 4, 8.

Die konkrete Gestalt, die die Institutionen vor allem aufgrund ihrer Prägung durch einfaches Recht mit der Zeit annehmen, folgt daher, wie im Folgenden gezeigt werden soll, weithin konsentierten „Leitbildern", die die Entwicklung kohärenter Lösungen innerhalb des weit gespannten verfassungsrechtlichen Rahmens erlauben und fördern. Die Bildhaftigkeit des Leitbildes liegt dabei also weniger darin, dass es ein Konzept – als „Bildnis" – abbildet, sondern darin, dass es einen Plan – als „Entwurf" – repräsentiert.[150]

Die Verfassungsprinzipien stellen zunächst offen formulierte Ideale dar, an denen die politische Gemeinschaft auszurichten ist. Sie werden von der durch die Grundrechte hindurch schimmernden objektiven Wertordnung materiell unterfüttert (etwa durch Meinungs-, Versammlungs- oder Pressefreiheit). Diese Grundausrichtung wird von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG abgesichert. Art. 28 GG verpflichtet die Länder und Kommunen im Wesentlichen auf dieselben Grundsätze. Daneben gibt es einige spezifischere Normen, sowohl direkte wie repräsentative Demokratiemechanismen betreffend.

Konkreter ist das Grundgesetz, wenn es spezifische Institutionen zur demokratischen Repräsentation etabliert, etwa den Deutschen Bundestag (Artt. 38 ff. GG) oder die Bundesregierung (Artt. 62 ff. GG). Ferner gibt es Verfahrensregeln, beispielsweise über erforderliche Mehrheiten (z. B. Artt. 42 Abs. 2, 79 Abs. 2, 63 Abs. 2 und 4, 121 GG) und Minderheitenrechte (etwa Art. 44 Abs. 1 GG) oder darüber, dass die Zusammensetzung des Deutschen Bundestags durch Wahlen bestimmt wird (Art. 38 Abs. 1 GG). Das Nähere soll dann allerdings schon ein Bundesgesetz regeln (Art. 38 Abs. 3 GG), das gerade Resultat jenes politischen Prozesses ist, den das Grundgesetz zu verfassen im Begriff ist. Über die Funktion politischer Parteien verliert das Grundgesetz nur einen Satz: Sie „wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit" (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG); das Nähere sollen auch hier Bundesgesetze regeln (Art. 21 Abs. 3 GG).[151] Der politische Prozess ist mithin vom Verfassungstext kaum determiniert.

Die spezifische institutionelle Ausgestaltung des politischen Prozesses wird also aus rein *textlicher* Perspektive von verschiedenen Schichten des Rechts angeleitet: Von verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die jedenfalls unter der Geltung des Grundgesetzes von der Ewigkeitsgarantie unantastbar gestellt werden; von verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die mit qualifizierten Mehrheiten verändert werden können (und mehrfach verändert worden sind); und

[150] *S. Baer*, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, 223, 243. Vgl. *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 2010, 5 f. – In *dieser* Hinsicht sind Leitbilder den Staatszielen ähnlich, vgl. *K.-P. Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, insbesondere 399 ff., 427 ff.

[151] Zum „starken" Leitbild der politischen Parteien siehe *U. Volkmann*, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *J. Ipsen* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009, 79, 81 ff.

von („einfachrechtlichen") gesetzlichen Bestimmungen, die jederzeit von einer einfachen parlamentarischen Mehrheit verändert werden können.

Georg Jellineks Satz, Souveränität sei „ihrem geschichtlichen Ursprung nach eine politische Vorstellung, die sich später zu einer juristischen verdichtet"[152] habe, bewahrheitet sich auch für demokratische Herrschaft, und zwar auf zweierlei Weise: Zum einen in der Tat zeitlich; zum anderen aber auch strukturell: Die politische Idee wird durch die verschiedenen Strata des Rechts – von der Verfassung zum einfachen Gesetz – konkreter. Wie aber passiert das? Wie werden offene verfassungsrechtliche Prinzipien zu einem geschlossenen (oder „schlüssigen") Programm verdichtet, aus dem heraus sich konkrete Regeln und Institutionen herleiten bzw. rechtfertigen lassen? Auf die Parteien gemünzt: Freilich sieht die deutsche Verfassung in Art. 21 GG vor, dass politische Parteien (in der ihr 1949 bekannten Form) „an der Willensbildung des Volkes mitwirken". Aber außer diesem dürren Satz, der letztlich lediglich die legale Existenz der Einrichtung „Partei" zu sichern vermag, sagt uns der Verfassungstext nichts über Parteien, ihre konkrete Ausgestaltung, ihre Funktionen usw. Wie haben sie also zu ihrer heutigen Form gefunden? Wie sind sie zum Dreh- und Angelpunkt der politischen Ordnung geworden? Und gibt es in anderen demokratischen Staatssystemen phänomenologisch ähnliche Institutionen, die vor vergleichbaren Herausforderungen stehen wie die heimischen?

Der Grund hierfür liegt in einer Konkretisierung der Verfassungsprinzipien und der Funktionsbedingungen demokratischer Herrschaft im Lichte wirkmächtiger „Leitbilder". Der verfassungstextliche Befund wird von einer reichen (in erster Linie: verfassungsgerichtlichen) Judikatur inhaltlich zu einem spezifisch „grundgesetzlichen" Demokratieverständnis verdichtet, indem er hermeneutisch-dogmatisch systematisiert und kohärent gemacht wird. Die dogmatische Systembildung erfolgt dabei anhand präskriptiver, gewissermaßen vor-rechtlicher, Vorstellungen – hier: vom politischen Prozess. Es sind diese impliziten, oft intuitiven und unreflektierten Vorstellungen, die den Möglichkeitsraum rechtlicher Institutionen beschränken und damit bestimmte rechtliche Ausgestaltungen zwar nicht zwangsläufig nach sich ziehen, aber eben als besonders passend und sinnvoll erscheinen lassen. Sie prägen auch die Art und Weise, wie die funktionalen Bedingungen legitimer Herrschaft konkret ausgefüllt und gelebt werden.

[152] *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 1905, 421.

In Anlehnung an Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts[153] hat sich für dieses Konzept der treffende Begriff des „Leitbildes“ eingebürgert;[154] andernorts ist in ähnlichem Sinne auch von „Leitgedanken“, von der „Idee hinter der Verfassung“[155] die Rede; dabei klingt auch der soziologische Begriff der „*idée directrice*“[156] an. In diesen Leitbildern verschränken sich verschiedene Momente zu einer Einheit:

Am Anfang steht meist ein – wenn auch noch so vager – *Anhalts- und Anknüpfungspunkt im Text*, in der Regel also der jeweilige Grund- und Schlüsselbegriff selbst, von dem die Ermittlung des Leitbildes ihren Ausgang nimmt und über den sichergestellt ist, dass es selbst normative Kraft entfaltet, zum Bestandteil des positiven Verfassungsrechts geworden ist. […]

[Über die Leitbilder fließen] auch die je vorhandenen Ordnungs- und Gerechtigkeitsüberzeugungen der Gesellschaft in die Rechtsanwendung [ein], und zwar im Sinne einer Vorstellung, wie eine bestimmte Einrichtung der Verfassung vernünftiger- und richtigerweise beschaffen sein soll. Man kann dieses zweite Moment das *moralisch-ethische Moment* nennen, insofern es eine Brücke zu den außerrechtlichen Sinnsystemen von Moral und Ethik schlägt. […]

Als drittes Moment kommt schließlich ein *empirisch-soziologisches Moment* hinzu, das an die realen Gegebenheiten und die in der Wirklichkeit vorfindlichen Sachstrukturen anknüpft. […] Charakteristischerweise wird es allerdings um eine idealisierende, durch die beiden vorherigen Momente mitkonstruierte Realitätswahrnehmung gehen […].

In diesem Sinne lassen sich die Leitbilder zusammenfassend bestimmen als normativ verfestigte Hintergrundvorstellungen zu Grundbegriffen und Prinzipien der Verfas-

---

[153] BVerfGE 5, 85, 196 (KPD-Verbot [1956]); *U. Volkmann* weist auf verschiedene besonders eindrückliche Fälle der Verwendung von Leitbildern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hin, etwa im Zusammenhang mit der Nebentätigkeit von Bundestagsabgeordneten (BVerfG, Urteil v. 4. Juli 2007 [2 BvE 1–4/06], BVerfGE 118, 277 [Verfassungsrechtlicher Status der Bundestagsabgeordneten]): Sowohl Antragsteller, Senatsmehrheit und abweichende Meinung beriefen sich dort „für ihre jeweilige Auffassung wesentlich auf ein angenommenes Leitbild des Abgeordneten […], weil der [Verfassungs-] Text selbst für die zu entscheidenden Fragen nichts hergab.“ (*U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 [2009], 157, 158, ähnlich *ders.*, Verfassungslehre, 2013, 92).

[154] Grundlegend etwa *S. Baer*, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, 223 und *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157. (Beide mit zahlreichen Hinweisen zu ideengeschichtlichen Hintergründen und mit Beispielen für die Bedeutung in der juristischen Praxis und der Rechtswissenschaft.) Vgl. auch *D. Murswiek*, „Nachhaltigkeit“ – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, NuR 2002, 641.

[155] *J. Isensee*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, 2014, 64. Dort findet sich (bezogen auf das Gemeinwohl) folgende Beschreibung: „Prämisse ist ein holistisches Verständnis der Verfassung. Doch das ist eine Projektion der Theorie, nicht aber ein Bild des Grundgesetzes, das nur eine Teil- und Rahmenordnung abgibt. […] Doch diese [Elemente, E.T.] ergeben noch kein ganzheitliches Leitbild. Ein solches mag die Verfassungsdogmatik a posteriori herstellen, ein Ganzes, in dem alle allgemeinen Belange […] eine Zieleinheit bilden, Wertungswidersprüche sich versöhnen und ungleiche Normgewichte zur Balance finden.“

[156] Vgl. etwa *M. Hauriou*, Die Theorie der Institution, 1965.

sung, die an intuitive oder stärker reflektierte Gerechtigkeits- und Angemessenheitsvorstellungen anknüpfen und je nach ihrem Inhalt spezifische Steuerungsleistungen für die Rechtsanwendung erbringen.[157]

Leitbilder stellen damit einen wichtigen Kontext für das Verständnis, die alltägliche Rekonstruktion, die spezifische Ausgestaltung und die Umsetzung von Normen in der Lebenswirklichkeit dar. Sie wurzeln im Recht, aber sie sind angereichert mit konkreten, oft weithin konsentierten normativen Vorstellungen, wie eine „gute" oder „ideale" rechtliche Ordnung auszusehen hat. Der Normbestand wird („kreativ"[158]) auf diesen Fluchtpunkt bezogen, neue Normen werden an ihm ausgerichtet. Vermittels dieser Leitbilder entwickelt sich ein Wechselspiel zwischen den Gewalten. Die Legislative orientiert sich bei der Entwicklung von Regeln und Institutionen am verfassungsrechtlich aufgeladenen Leitbild, prägt damit aber auch ihrerseits das Leitbild. Gleichzeitig stabilisieren sich die Leitbilder auf diese Weise und werden, um *Georg Jellineks* Wort wieder aufzugreifen, zu einer – mit jeder Iteration des Prozesses stabiler werdenden – juristischen Vorstellung verdichtet. Am Anfang der Leitbilder steht in aller Regel Theorie[159] – im hier einschlägigen Zusammenhang ein demokratietheoretischer Zugang. Durch Leitbilder können Varianten dieser Theorie in die rechtliche Praxis und in eine spezifische rechtstheoretische Perspektive überführt werden.

Als für das Recht erheblicher Kontext führen Leitbilder zu kontingenten Entscheidungspfaden; sie bilden die ideengeschichtliche Folie, vor deren Hintergrund sich das Recht entwickelt. Damit ist die Entwicklung des Rechts innerhalb gewisser Leitplanken vorgezeichnet. Auf die politischen Parteien bezogen stellen die Regeln des politischen Prozesses bildlich gesprochen eine Gussform dar, die den Parteien in der sozialen Wirklichkeit ihre Gestalt gibt. Tatsächliche Kontur und Funktion der Parteien werden damit maßgeblich vom Recht determiniert, das seinerseits eine Konkretisierung unseres Leitbildes ist.

Leitbilder haben einen weiteren Vorteil: Sie schaffen einen Ort, an dem die normativen Grundlagen der Rechtsregeln offengelegt und verhandelt werden können. Da Recht (auch) ein Instrument der Machtausübung ist, kommt es entscheidend darauf an, welche Erwägungen hinter einer Norm stehen und wie dabei unterschiedliche normative Ziele gewichtet werden. Diese Fragen schwingen bei der Rechtsanwendung oftmals implizit mit, werden dann aber mit scheinbar sachlichen Argumenten in juristischer Diktion verbrämt.

---

[157] *U. Volkmann*, Verfassungslehre, 2013, 90 f. (Hervorhebungen i. O.; siehe auch S. 149 f.); eine knappere Beschreibung findet sich bei *dems.*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157, 173.

[158] *S. Baer*, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, 223, 232.

[159] *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157, 173.

Mit Leitbildern lässt sich schließlich auch erklären, warum in den verschiedenen reiferen Demokratien – etwa in den USA, in Großbritannien oder in Frankreich – ähnliche, sich im Detail aber teilweise erheblich unterscheidende politische Strukturen vorzufinden sind, und warum diese Systeme mit ähnlichen Problemen zu kämpfen haben wie das deutsche: Die verschiedenen Leitbilder sind ideengeschichtlich enge Verwandte, und diese Verwandtschaft führt zu ähnlichen Entwicklungsverläufen; die dennoch zwischen den Ländern zu beobachtenden institutionellen Differenzen gehen auf Abweichungen zwischen den Leitbildern zurück.[160]

Es ist unmöglich, die jeweils verschiedenen Elemente und Schwerpunkte, die in der Vielzahl von grundgesetzlichen Demokratietheorien hervorgehoben werden, zuverlässig zu „dem" gegenwärtig allgemein anerkannten Leitbild demokratischer Herrschaft des Grundgesetzes zu amalgamieren. Das liegt nicht zuletzt daran, dass aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG wenig für die konkrete Ausgestaltung der Demokratie abzuleiten ist, so dass ein Leitbild von Demokratie vielfache Schattierungen erfahren kann. Unabhängig von „formalen" oder „substantiellen", „minimalistischen" oder „aufgeladenen", „konsensualen", „konkurrenz-" oder „konkordanzdemokratischen" Theorien[161] lassen sich aber unbestreitbar verschiedene Teile eines zugrundeliegenden Narrativs erkennen, die den gegenwärtigen Konzeptionen und Leitvorstellungen gemein sind. Dabei lässt sich das Leitbild nicht klar und scharf zeichnen – nicht nur an den Rändern ist es vielmehr vage, verschwommen; es wird auch nicht von allen geteilt, und selbst jene, die ihm grundsätzlich folgen sehen Unterschiede.[162] Entscheidend ist jedoch, dass es wirkmächtige Grundvorstellungen gibt, die das Verhalten vieler Akteure in der politischen Arena auf sehr fundamentale Art prägen.

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird gezeigt, wie dieses überkommene Leitbild von der Funktionsweise des demokratischen Prozesses dazu geführt hat, dass Regeln bzw. Institutionen, geschaffen wurden, die ihrerseits zur Bildung der politischen Parteien und zu ihrer Funktion als Kraftstoff für den Motor unseres politischen Systems geführt haben, und dass die Existenz der Parteien zu dem beobachteten Verhalten der verschiedenen Akteure auf dem politischen Parkett beiträgt. Das bedeutet gleichzeitig, dass von den politischen Akteuren nur dann ein anderes Verhalten erwartet werden darf, wenn die rechtlichen Regeln dies ermöglichen. Auf das Forschungsprogramm bezogen: Wenn als wichtige Ursache für unerwünschtes Verhalten der Akteure die politischen

[160] Ähnlich *P. Graf Kielmansegg*, Die Grammatik der Freiheit, 2013, 85.

[161] Einen exzellenten und vielschichtigen Überblick über die verschiedenen Demokratietheorien bietet das Lehrbuch *M. G. Schmidt*, Demokratietheorien, 2008 – für die modernen Demokratietheorien siehe dort insbesondere Teil II; *A. Przeworski*, Minimalist conception of democracy: a defense, in: *I. Shapiro/C. Hacker-Cordón* (Hrsg.), Democracy's Value, 1999, 23; vgl. auch *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157, 162 f.

[162] Vgl. etwa *P. S. Karlan*, Politics by Other Means, Va. L. Rev. 85 (1999), 1697.

Parteien auszumachen sind, so bedarf es folglich eines alternativen Leitbildes demokratischer Herrschaft, das andere Mechanismen – einen anderen rechtlichen Rahmen – hervorbringt, innerhalb dessen sich der politische Prozess – möglicherweise *ohne* oder mit *anderen* Parteien – vollzieht.

Was müssen Leitbilder demokratischer Herrschaft vor diesem Hintergrund leisten? Nimmt man die erörterten verfassungsrechtlichen Prinzipien in den Blick, dann muss jedes funktionale Demokratie-Leitbild – und das führt einmal mehr zurück zu *Abraham Lincoln* – eine Vorstellung von herrschaftslegitimierenden Mechanismen liefern, die von einem im Diskurs festzustellenden Gemeinwillen ausgehen („*government of the people*"), diesen in eine gemeinwohlorientierte Politik überführen („*government for the people*") und mit denen die Entscheidungsträger bestimmt werden können, die politische Entscheidungen im Gemeinsinn herbeiführen („*government by the people*"). Aus einem aus den Verfassungsnormen heraus entwickelten und diese zugleich ausfüllenden Leitbild müssen also Institutionen entwickelt werden können, mit denen die Wahrnehmung dieser Aufgaben und Funktionen gewährleistet werden kann.

Blickt man auf die umfangreiche Literatur zur (jungen) Ideengeschichte der grundgesetzlichen Demokratie, dann lässt sich der bestimmende Eindruck am besten auf die Formel bringen, dass Demokratie ein Verfahren zur wettbewerblichen Interessenaggregation ist.[163] Fächert man diese Vorstellung auf, dann ist zu erkennen, dass das mit dem Grundgesetz heute verbundene, vorherrschende Leitbild Elemente aufweist, die jeder der aus den Verfassungsprinzipien abgeleiteten funktionalen Bedingungen legitimer demokratischer Herrschaft entsprechen: Der für die Rekonstruktion des Gemeinwillens geführte Diskurs soll konsequent auf die *Interessen* der Bürger ausgerichtet werden (dazu sogleich a). Aus den aus dem Diskurs erwachsenen programmatischen politischen Vorstellungen hinsichtlich der zur Entscheidung anstehenden Sachfragen soll der *Wett-*

[163] *A. Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 135 und *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173 (vgl. auch Aussprache, insbesondere 247); mit weniger expliziten, aber in der Sache ähnlichen Vorstellungen bereits *W. v. Simson*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 4, etwa 7 und 35; *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, etwa 56 ff., 66 ff.; siehe ferner *H. H. v. Arnim u. a.*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, 2006; *H. M. Heinig/M. Morlok*, Konkurrenz belebt das Geschäft!, ZG 15 (2000), 371; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u. a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59; *U. Volkmann*, Aussprache zum Beratungsgegenstand „Demokratie als Wettbewerbsordnung", VVDStRL 69 (2010), 230 f. bezeichnet eine an die ökonomische Theorie angelehnte Demokratietheorie als angemessene *Beschreibung*, kann ihr aber richtigerweise für eine *normative* Demokratietheorie nichts entnehmen. – Natürlich ist die hier präsentierte nicht die einzige oder ausschließliche Vorstellung eines demokratischen Leitbildes; auch klassisch-liberale Ideale spielen eine Rolle, wenn etwa ein besonderes Gewicht auf die Gewissensfreiheit des Abgeordneten gelegt wird, die in einem Spannungsverhältnis zu dem hier dargelegten Leitbild steht. Gerade das ist aber der Charme der Leitbilder: Es sind keine verbindlichen Normen, sondern lediglich ideell-gedankliche Folien, vor deren Hintergrund Normen entwickelt und interpretiert werden.

bewerb als Mechanismus jene auswählen, die das Gemeinwohl am besten zu verwirklichen geeignet sind (dazu b). Und durch eine geeignete Auswahl und Kontrolle der Entscheidungsträger soll gewährleistet werden, dass die für die Konstruktion von Gemeinwille und Gemeinwohl gleichermaßen erforderliche *Aggregation* der Bürgerinteressen zu Entscheidungen gelingt und die daraus resultierende Politik auch verwirklicht wird (dazu c).

a) Diskurs und Interessen

Wenn Ausgangspunkt der demokratischen Entscheidung ein aus den Anschauungen und Positionen der Bürger konstruierter Kollektivwille ist, dann müssen zunächst die Bürger einen Willen bilden und artikulieren. Durch die Teilnahme am politischen Diskurs und die Äußerung der eigenen Positionen beteiligen sich die Bürger an der Konstruktion des Gemeinwillens.[164] Das ist ein Grund dafür, dass das Bundesverfassungsgericht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG eine weit über die individuelle Freiheitsgewährleistung hinausgehende politische Bedeutung beimisst, wenn es nicht müde wird zu betonen, das Grundrecht sei für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend."[165] In diesem Zusammenhang ist auch aus *politischer* Sicht unmittelbar einsichtig, warum alle Bürger die gleichen Möglichkeiten haben müssen, ihre Ansichten kundzutun: Gleichheit ist Voraussetzung für eine unverfälschte Konstruktion des Gemeinwillens.[166]

Soweit die Bürger sich nicht nur im vorpolitischen, sondern im politischen[167] Diskurs beteiligen, sind des letzteren Gesetzmäßigkeiten und damit auch die Eigenart der Diskursbeiträge im Hinblick auf die beiden weiteren Merkmale des hergebrachten Demokratie-Leitbildes zu verstehen: Für die Bereitstellung des „Inputs" in einem für den Prozess angemessenen Format ist entscheidend, mit welchen Routinen der „Output" erzeugt wird. Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren und die Aggregation als Mechanismus der Konstruktion einer kollektiven Entscheidung aus individuellen Präferenzen „verarbeiten" jeweils (begriffsnotwendig partikulare) *Interessen*; deshalb muss ein funktionaler Diskurs solche Interessen sammeln, bündeln, artikulieren. Durch die Aussicht, durch den Wettbewerb – das heißt vor allem in Wahlen und Abstimmungen – zu einer Entscheidung aggregiert zu werden, erhalten die Diskursbeiträge also eine Zweckrichtung: Sie sollen Mehrheitsentscheidungen vorbereiten, also auch

---

[164] Vgl. *L. Jensen*, Images of Democracy in Danish Social Housing, in: *M. Thompson u. a.*, Cultural Theory as Political Science, 1999, 173, 175 f.; nach der dortigen Kategorisierung liegt der Schwerpunkt des überkommenen Leitbildes in egalitär-individualistischen Dimensionen.

[165] BVerfG, Urteil v. 15. Januar 1958 (1 BvR 400/51), BVerfGE 7, 198, 208 (Lüth).

[166] Vgl. *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *P. Häberle u. a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 408 (insbesondere 417, 432 f.); vgl. auch *J. Oebbecke*, Wahlrechtsgleichheit bei der Bürgermeisterwahl, NWVBl. 2010, 333.

[167] Zur Unterscheidung oben II.1.a.

Mehrheiten organisieren.[168] Das aber bedeutet, dass jedenfalls im politischen Diskurs die Bürger in erster Linie ihre Interessen artikulieren müssen und werden.[169] Und es unterstreicht die zentrale Funktion von Wahlen und Abstimmungen für die Strukturierung des politischen Diskurses.

Dabei müssen die verfolgten Interessen nicht im engeren Sinne (kurzfristigen) Eigennutzerwägungen folgen. Auch andere Personen betreffende (ggf. gar altruistische) Motive wie die Minimierung sozialer Ungleichheit durch Umverteilung oder der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, die für den jeweiligen Bürger mit Nachteilen wie beispielsweise einer höheren Steuerlast einhergehen könnten, mögen zu seinen Interessen im hier verwendeten Sinne gehören („aufgeklärter Eigennutz“[170]). Bei der Interessenverfolgung brauchen die Bürger und ihre Repräsentanten – wie im Zivilprozess, dem juristischen Paradebeispiel für die Durchsetzung individueller Interessen – ferner nur jene Argumente vorzutragen, die ihrem Anliegen förderlich sind, es gilt gleichsam ein politischer Beibringungs- und Verhandlungsgrundsatz (vgl. §§ 138f. ZPO).[171]

b) Politik und Wettbewerb

Das bedeutet, dass der überkommenen Vorstellung nach alle Bürger berufen sind, ihre individuellen Interessen im politischen Raum zu vertreten:[172] Sie dürfen und sollen versuchen, sie mit allen legalen Mitteln und so weit wie möglich im politischen Prozess durchzusetzen.[173] Auch im demokratischen Ringen um Macht bleibt also das Prinzip des Wettbewerbs „anthropologische Konstante“[174]. Am Ende sollen jene politischen Interessen durch allgemeines Gesetz ver-

---

[168] Schon diese inhaltliche Engführung des Diskurses zieht eine utilitaristisch-konsequentialistische Interpretation des demokratischen Prozesses nach sich, die nicht unproblematisch ist. Dazu eingehend unten V.1 und VI.1.

[169] Vgl. dazu *W. Leisner*, Wählen nach „Interessen“, nicht nach Parteien, NJW 2009, 1464. Kritisch zu den Auswirkungen einer Reduzierung von Demokratie auf (Mehrheits-)Entscheidungen schon *B.R. Barber*, Strong Democracy, 1984, 198.

[170] Zum Eigennutztheorem statt vieler *E.V. Towfigh*, Das ökonomische Paradigma, in: *E.V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 23, 27.

[171] Auf die Parallelen zwischen Prozessparteien und politischen Parteien geht auch *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, 70 ein; er weist dabei u.a. darauf hin, dass das freie Mandat des Abgeordneten historisch aus der Prozessvollmacht des Anwalts entstanden sei (m.w.N.).

[172] Statt vieler *B.J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1; vgl. *W. Leisner*, Wählen nach „Interessen“, nicht nach Parteien, NJW 2009, 1464.

[173] So auch schon *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft (1922), 1972, 167ff., 539f., 837ff.; vgl. *M.P. McDonald/J. Samples* (Hrsg.), The Marketplace of Democracy, 2006, 199. Kritisch *H. Arendt*, Über die Revolution (1963), 2014, 346; *B.R. Barber*, Strong Democracy, 1984, 13.

[174] *M. Kotzur*, Aussprache zum Beratungsgegenstand „Demokratie als Wettbewerbsordnung“, VVDStRL 69 (2010), 245; *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung

wirklicht werden, die aus dem demokratischen Diskurs heraus im politischen Wettbewerb bestehen können und von denen deshalb erwartet werden darf, dass sie das Gemeinwohl am besten fördern – dem Wettbewerb kommt in dieser Konzeption gleichsam die Funktion eines „Gemeinwohl-Entdeckungsverfahrens“[175] zu.

Joseph Schumpeter hat diese Vorstellung, dass Demokratie im Kern ein Wettbewerb der Interessen[176] ist (und nach seiner Auffassung auch sein sollte), am prägnantesten formuliert;[177] *Anthony Downs* – und im Anschluss an ihn ein Heer von Volkswirten – hat sie in seiner Demokratietheorie ökonomisch ausformuliert.[178] *Konrad Hesse* hat die Idee der „Konkurrenzdemokratie“ mit seinem einflussreichen Staatsrechtslehrer-Referat in der bundesrepublikanischen Verfassungstheorie etabliert.[179] Diese Vorstellung hat sich tief auch ins bundes-

---

und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 111 sieht in „der Konkurrenz der politischen Parteien“ das „dominierende“ Prinzip im Parlament.

[175] *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173, 184. – Die Idee geht bereits auf *J. S. Mill*, Considerations on Representative Government, 1861 zurück. Ähnliche Vorstellungen hatte auch *James Madison* – im Wettbewerb zwischen einer Vielfalt von Interessen sollte das Gemeinwohl sichtbar werden; vgl. *A. Adams/W. P. Adams* (Hrsg.), Die Federalist-Artikel (1788), 1994, 314 (Nr. 51): „Machtstreben muß Machtstreben entgegenwirken.“ (im Original: *„ambition must be made to counteract ambition“*). – *J.-P. Schaefer*, „Markt“ und „Gemeinwohl“ als Integrationsprinzipien, in: *E. V. Towfigh u. a.* (Hrsg.), Recht und Markt, 2009, 117 sieht in „Gemeinwohl“ und „Markt“ Leit-Topoi des Rechts und fordert daher eine Aufhebung der strengen Differenzierung der Teildisziplinen (vor allem des Öffentlichen Rechts und des Privatrechts).

[176] Hier geht es zunächst um den *Wettbewerb der Interessen*, (noch) nicht um den *Wettbewerb der Parteien*. Beide sind freilich, wie die Studie im Weiteren zeigen wird, eng miteinander verbunden: Letzterer folgt aus Ersterem. – Eine hervorragende Darstellung der Vorstellungen im Zusammenhang mit dem „Leitbild des Marktes“ und seiner Begründung bietet *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173, 175 ff.

[177] *Joseph Schumpeter* vertritt in Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (1942), 1993 eine „minimalistische“ Demokratietheorie und die Auffassung, dass gerade der Wettbewerb der Interessen die Eliten veranlassen werde, die Massen politisch zu informieren.

[178] Grundlegend *A. Downs*, An Economic Theory of Democracy, 1957.

[179] Vgl. *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1958), 11, passim (z. B. S. 20); vgl. auch *H. H. v. Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011; *H. H. v. Arnim u. a.*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, 2006; *A. v. Bogdandy*, Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten? Zur Steigerungsfähigkeit eines Verfassungsprinzips am Beispiel einer Neugestaltung der Verordnungsgebung, in: *J. Bohnert u. a.* (Hrsg.), Verfassung – Philosophie – Kirche (FS Hollerbach), 2001, 363; *C. Engel*, Offene Gemeinwohldefinitionen, Rechtstheorie 32 (2001), 23; *W. Grewe*, Parteienstaat – oder was sonst?, Der Monat 3 (1951), 563; *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u. a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 8; *H. M. Heinig/M. Morlok*, Konkurrenz belebt das Geschäft!, ZG 15 (2000), 371; *H. H. Klein*, in: *T. Maunz/G. Dürig* (Hrsg.), GG, Art. 21, Rn. 157 und passim; *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *P. Häberle u. a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 408; *F. Ossenbühl*, Die Parteien im System des Grundgesetzes, BayVBl. 2000, 161, 166; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u. a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59; *N. Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 23 ff.; *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, 192, insbesondere 194 f.; *I. Spiecker gen. Döhmann*, Politische Institutionen als Öffentliche

republikanische Grundverständnis von Demokratie eingeprägt und ist zentraler Teil des Leitbildes demokratischer Herrschaft. So konstruieren die verfassungsrechtliche Dogmatik und das einfachgesetzliche Staatsrecht auch unter dem Grundgesetz Demokratie als Wettbewerbsordnung,[180] und wenngleich bisweilen[181] andere (oder weitere) Schwerpunkte bei der normativen Beschreibung des demokratischen Prozesses gesetzt werden, kann man sagen, dass die konkurrenzdemokratische Interpretation der grundgesetzlichen politischen Ordnung heute vorherrschend ist.

Soll die normative Dimension des Leitbilds demokratischer Herrschaft konkreter juristisch gewendet werden, müssen die Regeln für den Wettbewerb in

---

Güter am Beispiel der Parteien und ihrer Finanzierung, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 2002/17; *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit, VVDStRL 44 (1986), 7, passim; *E. V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: *U.J. Schröder/A. v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, 2011, 211; *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157, 194; *ders.*, Art. 20, Rn. 55, in: *K. H. Friauf/W. Höfling* (Hrsg.), Berliner Kommentar GG. Es gibt indessen auch schon weit früher vergleichbare Vorstellungen (wenngleich noch nicht zu Konzepten verdichtet), etwa bei *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929, 90 und wohl auch bei *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 13. *F. Decker*, Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen, APuZ 35/36 (2007), 26, 27 weist darauf hin, dass dieses grundlegende Wettbewerbsprinzip auch in der Konsensdemokratie nicht aufgehoben wird. – Gegen dass *Hesse'sche* Bild der Demokratie ist viel überzeugende Kritik vorgetragen worden, und es wäre verfehlt anzunehmen, dass sie in ihrer minimalistischen Form die Blaupause eines grundgesetzlichen Demokratieverständnisses bilde; vielmehr wird das Demokratieverständnis in der bundesrepublikanischen Tradition häufig durch materielle Gewährleistungen angereichert. Genauso unzutreffend wäre es aber zu leugnen, dass das demokratische Leitbild maßgeblich von der Idee geprägt ist, eine wohlverstandene demokratische Ordnung verfasse den Wettbewerb der Individualinteressen (dazu auch Nachweise in Fn. 180).

[180] Vgl. aus jüngerer Zeit etwa *A. Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 135 und *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173 sowie die sich an die beiden Vorträge anschließende Aussprache (S. 227 ff.), bei der zwar einerseits viel Kritik an den Auswirkungen des Wettbewerbsgedankens und an seiner Tragfähigkeit als *normativem* Konzept geübt wurde, bei der aber der Befund, dass Demokratie eine Wettbewerbsordnung sei unwidersprochen blieb. Einige der Diskutanten verkennen allerdings, dass (jedenfalls unregulierter) Wettbewerb zur Ausschaltung von Wettbewerb führen kann (etwa durch eine Monopolbildung), dass also aus der angeführten Existenz von politischen „Monopolen" (etwa der Parteien) nicht gefolgert werden kann, dass der Wettbewerb *nicht* Ordnungsprinzip unserer Demokratie sei: „Wo marktliche Konkurrenz herrscht, besteht die Versuchung, Kartelle zu bilden." (*J. Oebbecke*, Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 [2003], 366, 399); vgl. auch *S. Issacharoff/R. H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; *J. T. Bennett*, Stifling Political Competition, 2009. Vgl. zum Wettbewerb der Meinungen im politischen Diskurs auch *S.-C. Lenski*, Marktregulierung im Meinungskampf, in: *E. V. Towfigh u. a.* (Hrsg.), Recht und Markt, 2009, 97.

[181] So etwa *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR II, 2004, § 24, Rn. 35 ff. und *E.-W. Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, § 34, passim. Einige der dort angesprochenen Ideen haben auch in der hier entfalteten Konzeption ihren Platz, zählen aber nicht zum „Demokratiebegriff" im hier verwandten engen Sinne.

den Blick genommen und insbesondere festgelegt werden, wie die Sieger des Wettbewerbs zu bestimmen sind: Auf welche Weise soll einerseits der Wettbewerb hergestellt und andererseits die politische Entscheidung herbeigeführt werden? Einmal mehr kommt hier der politischen Gleichheit besondere Bedeutung zu: Denn der Wettbewerb funktioniert nur dann, wenn für alle Kandidaten grundsätzlich die gleichen Bedingungen gelten.[182]

Die Konkurrenz zwischen den Interessen wird erzeugt, indem mit Wahlen und Abstimmungen Mehrheitserfordernisse für die Durchsetzung der Interessen postuliert werden. Wenn also zur Entscheidung des Wettbewerbs der Interessen schließlich gewählt oder abgestimmt wird, dürfen die Bürger für jene Sache oder Person votieren, die ihren Interessen am nächsten kommt.[183] Empirische Studien zeigen, dass sich das tatsächlich beobachtete Wahl- und Abstimmungsverhalten gut erklären lässt, wenn man von solchen (naheliegenden) Strategien der Wähler ausgeht.[184] Auch bei der Definition des Gemeinwohls spielen Wahlen und Abstimmungen dem überkommenen Leitbild zufolge tragende Rollen.

Natürlich muss es diesem Leitbild zufolge Rahmenbedingungen für die politische Konkurrenz geben, die vor allem dem überragenden Ziel der Herstellung demokratisch legitimierter Entscheidungen dienen und die Integrität des politischen Prozesses selbst sowie der unterliegenden Minderheit schützen sollen. So muss auch vermieden werden, dass sich Mehrheiten organisieren, die sich des staatlichen Apparates bemächtigen und diesen missbrauchen, um über die Minderheit zu herrschen. Das ist nur sichergestellt, wenn es für Minderheiten stets realistisch möglich bleibt, dereinst zur Mehrheit zu werden.[185] Es wird daher treffend von Demokratie als Verfahren „regulierter Rivalität"[186] gesprochen. Denn wie beim Markt ist es aus institutioneller Perspektive wichtig sicherzustellen, dass der Wettbewerb funktioniert. Unter diesen Vorzeichen lässt sich ein guter Teil des Arsenals für den Markt erkundeter theoretischer und empiri-

[182] *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *P. Häberle u. a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 408; *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; vgl. ferner zu konkreten Fragen *J. Oebbecke*, Der Grundsatz der gleichen Wahl im Kommunalwahlrecht, Verwaltung 31 (1998), 219.

[183] Das gilt jedenfalls bei Wahlen; bei Abstimmungen sind die Bürger normativ gehalten, sich am Gemeinwohl zu orientieren, was freilich nicht zu sanktionieren ist (vgl. oben II.1.c – Einrichtungen wie der „Wahl-O-Mat" der *Bundeszentrale für politische Bildung*, die helfen, im Vorfeld von Wahlen jene Partei zu identifizieren, die die geringste „Distanz" zur eigenen inhaltlichen Position aufweist, sind ebenfalls Beleg für die Orientierung an den Interessen der Bürger.

[184] *J. M. Enelow/M. J. Hinich*, The Spatial Theory of Voting, 2009; *J. F. Adams u. a.*, A Unified Theory of Party Competition, 2005; instruktiv auch *C. S. Elmendorf u. a.*, Lost in Space?, UC Davis Legal Studies Research Paper 328 (2013). Vgl. auch *W. Leisner*, Wählen nach „Interessen", nicht nach Parteien, NJW 2009, 1464.

[185] *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 143.

[186] *N. L. Rosenblum*, On the side of the angels, 2008, 12 (erste Erwähnung – im Übrigen passim).

scher Einsichten auf die Politik übertragen: Demokratie ist dann primär eine Wettbewerbsordnung, mit deren Hilfe gesellschaftliche Entscheidungen verhandelt werden. Ein großer Teil der verfassungsrechtlichen Dogmatik und der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich als institutionelle Verdichtung eines solchen Leitbildes, als Wettbewerbsregulierung zur Sicherung eines funktionierenden politischen Prozesses deuten.[187] Hierzu gehört auch die Interpretation der Rolle des Bundesverfassungsgerichts als „Hüter des politischen Wettbewerbs."[188]

c) Entscheidungsträger und Aggregation

Dem überkommenen Leitbild zufolge kommt nach alledem Wahlen und Abstimmungen eine zentrale Rolle bei der Bestimmung des Gemeinwillens und der Definition des Gemeinwohls zu: Der Diskurs wird auf Wahlen und Abstimmungen ausgerichtet, und der Wettbewerb, dem die „Entdeckung" des Gemeinwohls obliegt, wird ebenfalls durch Wahlen und Abstimmungen entschieden. In beiden Fällen herrscht die Vorstellung, dass die demokratischen Verfahren partikulare Interessen zum Gemeinwillen aggregieren[189], und dass bei gemeinwohlkonformer Ausgestaltung der Aggregationsverfahren – im herrschenden Leitbild eben durch Wettbewerb – gemeinsinnige Entscheidungen resultieren.[190] Aggregiert wird dabei auf vielfältige Weise und auf unterschiedlichen Ebenen: Das kann im vorpolitischen Raum durch eher informelle Mechanismen geschehen, wenn es etwa um öffentliche Debatten, den Zusammenschluss zu Aktivistengruppen, politischen Plattformen oder Parteien geht, aber auch durch die Verweigerung der Teilnahme am politischen Prozess („*exit*" im

---

[187] Ein Leitbild des Parteienwettbewerbs skizziert etwa BVerfG, Urteil v. 26. Oktober 2004 (2 BvE 1, 2/02), BVerfGE 111, 382 (Drei-Länder-Quorum). Siehe auch *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173 (insbesondere S. 203, 208 ff.); *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; *ders.*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *P. Häberle u. a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 408 ff.; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u. a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59; *U. Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, 148 ff., 196 ff.

[188] Etwa *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173, 213 mit Beispielen aus der Rechtsprechung (dort Fn. 189); *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u. a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59; spezifisch auf die Parteien bezogen etwa *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; vgl. ferner *P. M. Huber*, Parteien in der Demokratie, in: *P. Badura/H. Dreier* (Hrsg.), FS 50 Jahre BVerfG, Bd. 2, 2001, 609. Aus dem amerikanischen Diskurs für den US Supreme Court etwa *S. Issacharoff/R. H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643.

[189] So etwa schon *R. Herzog*, Allgemeine Staatslehre, 1971, 245 („*Interessenaggregation* in einer pluralistischen Gesellschaft", Hervorhebung i. O.); *U. Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, 93 ff.

[190] Dazu krit. *C. Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, 31.

Hirschman'schen Sinne,[191] also gleichsam als „Abstimmung mit den Füßen“). Typischerweise wird aber auch im politischen Raum – durch Teilnahme an oder Abstinenz von Wahlen und Abstimmungen – aggregiert (auch hier kommen „*voice*“ und „*exit*“ zum Ausdruck), sei es im innerparteilichen Diskurs, in parlamentarischen Fraktionen, in Ausschüssen und im Plenum des Parlaments oder unmittelbar durch die Bürger, wenn diese zu turnusmäßigen Parlamentswahlen, zu kommunalen Abstimmungen oder zu Wahlen und Abstimmungen in Selbstverwaltungsorganisationen aufgerufen sind.

Die eigentlichen Entscheidungen über die Sachfragen sind dieser Vorstellung zufolge Resultat der Aggregation – in der Regel durch die Abgeordneten im Parlament, selten durch die Bürger selbst: Bei Volksabstimmungen, weil die Bürger unmittelbar mit gleichem Gewicht ihre Stimme abgeben und das Abstimmungsverfahren die individuellen Interessen in eine gemeinwohldienliche Entscheidung überführt; bei Abstimmungen durch Repräsentanten, indem diese die Interessen der Bürger abbilden, so dass die Aggregation ihrer Stimmen zum Gemeinwohl führt.

Vor allem wenn nicht die Bürger selbst, sondern die Repräsentanten entscheiden, muss daher gewährleistet werden, dass den individuellen Interessen aller Bürger jeweils gleiches Gewicht zukommt. Das bedeutet, vom Ende her gedacht, dass vor allem das potenzielle Streben der Entscheidungsträger nach persönlichem Einfluss, Reichtum und Status kontrolliert werden muss, damit sichergestellt ist, dass die Bürger in jedem Sinne die Souveräne der politischen Entscheidung bleiben. Das gilt auch für das Streben nach Machterwerb und Machterhalt, selbst wenn sich nicht belegen lässt, dass die Macht zur persönlichen Bereicherung missbraucht werden soll.

Wie gewährleistet man nun in einem Umfeld, in dem es im Wesentlichen um partikulare Interessen geht, die miteinander im Wettbewerb stehen, dass durch den demokratischen Prozess staatliche Entscheidungen im Gemeinsinn herbeigeführt werden? *James Madison*, einer der Gründerväter der Vereinigten Staaten von Amerika und unter den ersten modernen Staatstheoretikern, die sich über diese Frage vertiefte Gedanken machten, entwickelte die Idee, die bis heute dem Leitbild für die deutsche politische Ordnung zugrunde liegt:[192] Wo in konkreten Situation Menschen zur Entscheidung berufen sind, also vor allem, wenn die Verfassung auf Repräsentation zurückgreift, um Entscheidungen zu

[191] Dazu *A. O. Hirschman*, Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states, 1970.

[192] Siehe dazu vor allem die *Federalist Papers* Nrn. 10, 48, 50 (alle von *Madison*), in: *A. Adams/W. P. Adams* (Hrsg.), Die Federalist-Artikel (1788), 1994, 50, 299, 309 resp. Vgl. *D. J. Levinson*, Parchment and Politics, Harv. L. Rev. 124 (2011), 657, 665, insbes. 670; zu Geschichte und Bedeutung der *Federalist Papers* und zur Rolle *Madisons* vgl. ferner *B. Brunhöber*, Die Erfindung „demokratischer Repräsentation“ in den Federalist Papers, 2010, insbesondere S. 31 ff.; *H. Dreier*, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille, AöR 113 (1988), 450.

fällen, gilt es ein System zu ersinnen, in dem selbst eigennütziges Verhalten der erkorenen Amtsträger so kanalisiert wird, dass es möglichst gemeinwohldienlich ist (Anreizkompatibilität), und dessen Regeln selbst stabil sind (institutionelle Stabilität). Anders gewendet: Die Institutionen des Systems müssen so beschaffen sein, dass die Motive der Handelnden – eigen- oder fremdnützig – in ein gemeinwohlorientiertes Ergebnis münden, so dass es unschädlich ist, wenn Bürger oder Amtsträger egoistisch handeln. Die Institutionen sollen die Gemeinschaft, um ein Bild *Gottfried Benns* aufzugreifen, vor dem „persönlichen Gewoge" der Entscheidungsträger schützen,[193] die Konkurrenzdemokratie „in eine demokratisch legitimierte Ämterordnung" münden.[194]

Es geht also letztlich darum, die Verfolgung der individuellen Interessen der Repräsentanten im Aggregationsverfahren durch eine kluge institutionelle Ausgestaltung unwahrscheinlicher zu machen. Auf das Gewissen der Entscheidungsträger, das etwa in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG besonders hervorgehoben wird, kann es diesem Leitbild zufolge also nur insofern ankommen, als es sie dazu verpflichtet, auf das Gemeinwohl zu blicken. Um eine eigenständige „Gewissensentscheidung" kann es im Rahmen einer Aggregationslogik dagegen nicht gehen.[195] Es ist mithin ein im Ideal einer sehr spezifischen Logik folgender Wille der Repräsentanten, der an die Stelle des Willens der Bürger tritt.

---

[193] Zitiert nach *J. Isensee*, Transformation von Macht in Recht – das Amt, ZBR 2004, 3, 12.

[194] *Ders.*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H. H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 113.

[195] Bei *P. Kirchhof*, Entparlamentarisierung der Demokratie?, in: *A. Kaiser/T. Zittel*, Demokratietheorie und Demokratieentwicklung (FS Kielmansegg), 2004, 359, 364 (und anderen Autoren im Verfassungsrecht) scheint oft (zugleich) ein klassisch-liberales Ideal von Repräsentation mitzuschwingen, demzufolge die Abgeordneten nach gemeinsamer Beratung und Gewissensprüfung gemäß ihrer persönlichen Anschauung entscheiden, unabhängig von Fraktion und Partei (vgl. *J. S. Mill*, Considerations on Representative Government, 1861, 197 ff.). Ein solches Verständnis ist mit einer Aggregationslogik kaum zu vereinbaren. Allerdings zeigt die Verfassungswirklichkeit, dass in aller Regel bei Abstimmungen im Parlament Fraktionsdisziplin greift, die wiederum Ausdruck einer (hier für in Politik und Recht vorherrschend gehaltenen) Aggregationsvorstellung ist; vgl. *S. Galka/E. Schuett-Wetschky*, Parlamentarismuskritik und Grundgesetz: Hat der Parlamentarische Rat Fraktionsdisziplin abgelehnt?, ZPol 17 (2007), 1095.

III. Konsequenzen wettbewerblicher Interessenaggregation

> demokratie.
> der staat eine firma,
> die öffentlichkeit eine juristische person
> mit handlungsbevollmächtigten,
> die gesellschaft eine
> mit beschränkter haftung.
>
> *Oswald Wiener*[1]

Das hier mit groben Strichen skizzierte Verfassungsverständnis hat seine institutionelle Umsetzung im geltenden Recht gefunden. Es findet sich in den Vorschriften des Parteiengesetzes, im Recht der Parteienfinanzierung, in den Wahlgesetzen und im Kommunalrecht der Länder, in den Geschäftsordnungen der Parlamente und in den Parteistatuten. Vor allem ist seine Wirkungsweise in der Tagespolitik zu beobachten.[2] In den folgenden Abschnitten dieser Arbeit sollen die *Wirkungen* dieses Regelungsregimes aufgezeigt werden, und zwar insbesondere im Hinblick darauf, wie die Parteien als Resultat der so verstandenen politischen Ordnung erwachsen sind. Zuvor soll noch auf eine Reihe von „unmittelbareren" Konsequenzen aus dem skizzierten Verfassungsverständnis eingegangen werden, die ihrerseits einen fruchtbaren Nährboden und damit wichtige Bedingungen für die Entwicklung und die konkrete Ausprägung der deutschen Parteienstaatlichkeit bilden.

1. Wahlabstimmungen

Zunächst einmal verändert die Ausrichtung des politischen Diskurses auf Partikularinteressen, deren Durchsetzung sich im politischen Wettbewerb wesent-

---

[1] *O. Wiener*, die verbesserung von mitteleuropa, 2013, XXIX.

[2] Instruktiv insofern etwa die Lektüre der Beobachtungen von *R. Willemsen*, Das Hohe Haus. Ein Jahr im Parlament, 2014. – An dieser Stelle soll auf eine Darstellung des Rechts des Parteienstaats und seiner historischen Entwicklung *en bloc* verzichtet werden, zumal andere in jüngerer Zeit dieser verdienstvollen Aufgabe monographisch nachgekommen sind: *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010; *S.-C. Lenski*, PartG, 2011.

lich durch Wahlen entscheidet, die Natur der im Grundgesetz – etwa in Art. 38 Abs. 1 GG – jedenfalls textlich als Entscheidungen über das politische Personal ausgestalteten Wahlen. Wenn nämlich unsere politischen Verfahren in erster Linie Mechanismen zur Äußerung und möglichst weitgehenden Durchsetzung von Interessen sind, und wenn darüber hinaus kaum Möglichkeiten für eine unmittelbare Entscheidung über diese Interessen im Rahmen von Abstimmungen gegeben sind, dann können die Wähler ihre Interessen allein über die Wahl des „richtigen" Personals verwirklichen: Es geht darum, einen Vertreter zu bestellen, der nach meinen Interessen handelt.

Durch die Wahl werden also nach konsequenter Vorstellung nicht nur künftige Entscheidungsträger ausgewählt, sie ist vielmehr auch der den Bürgern zugängliche Mechanismus zur Äußerung der eigenen Präferenzen und Interessen, also das dominierende Äußerungs- und Entscheidungsprotokoll zur Beteiligung am Interessenwettbewerb. Hauptkriterium bei der Wahl ist dann die inhaltliche Nähe des Kandidaten zu meinen Positionen. Das führt zu einer Vermengung von Wahl- und Abstimmungselementen – aus der Wahl wird eine „Wahlabstimmung". Denn die Wahl des geeigneten Kandidaten ist gleichzeitig eine Abstimmung über die von ihm vertretenen Standpunkte bei Sachfragen. Damit werden Sachfragen in aller Regel wahlentscheidend, die Persönlichkeit des Kandidaten tritt oftmals hinter ihnen zurück.[3]

Die Wahlabstimmung ist dieser Vorstellung zufolge damit zugleich der zentrale Mechanismus zur Interessenaggregation. Das wirkt auf das Verständnis – das Leitbild – der Wahl zurück: Die Kombination des Interessenwettbewerbs zur Identifikation der materiellen Entscheidungsgehalte und der Fokussierung auf die Wahl als Aggregationsmechanismus und primäre Beteiligungsform der Bürgerschaft führt dazu, dass es beim Urnengang nicht in erster Linie um Personen geht, sondern um Sachfragen. Umgekehrt kann vor dem Hintergrund solcher Vorstellungen nicht verwundern, dass das Grundgesetz wenig Raum für sachorientierte Abstimmungen lässt.[4]

Dass diese Vermengung zu Verkomplizierungen und bisweilen zu einem gewissen Unbehagen führt, lässt sich an den häufig erhobenen Forderungen ablesen, sich (je nach Opportunität) doch nur auf die Person oder auf die Sachthemen zu konzentrieren. Gewöhnt hat man sich auch an die strategischen Aussagen der Wahlkämpfer, einen „Personen-" oder „Lager-Wahlkampf" führen zu wollen.

---

[3] *A. Wagner/B. Weßels*, Kanzlerkandidaten, in: *R. Schmitt-Beck* (Hrsg.), Wählen in Deutschland, 2011, 345; *A. Wagner/B. Weßels*, Parties and their Leaders. Does it matter how they match? The German General Elections 2009 in comparison, Electoral Studies 31 (2012), 72. Vgl. auch *C. Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, 39.

[4] In den Ländern und Kommunen haben Abstimmungen im Vergleich zu Wahlen einen größeren Stellenwert; im internationalen Vergleich sind Abstimmungen jedoch auch hier ein Instrument von untergeordneter Bedeutung.

2. Repräsentation als Interessenabbildung

Dadurch, dass unter dem Grundgesetz die Wahl als Äußerungsmöglichkeit der Bürger im politischen Diskurs dominiert, wird es notwendig, auf die Repräsentativität der Wahl – etwa durch die Verhältniswahl – besonderen Wert zu legen. Denn die Fokussierung auf die Durchsetzung der partikularen Interessen der Bürger und die damit verbundene Verschränkung von Sach- und Personalentscheidungen hat Auswirkungen auf unser Verständnis von Repräsentation. Wenn im Parlament Interessen verhandelt und schließlich aggregiert werden, dann ist es bedeutsam, dass die Wählerschaft möglichst akkurat in der Zusammensetzung des Parlaments abgebildet wird, damit die verschiedenen politischen Kräfte sich dort getreu ihrer gesellschaftlichen Bedeutung messen können.[5] Von den verschiedenen Facetten von „Repräsentation“ wird damit vor allem jene betont, die auf eine möglichst akkurate Spiegelbildlichkeit von Repräsentanten und Repräsentierten (*representatio identatis*[6]) zielt. Daraus wiederum folgt, dass dem Verhältniswahlrecht gemeinhin große Bedeutung beigemessen wird. Hierin liegt einer der zentralen Gründe für die typisch bundesrepublikanische Kombination von Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht.[7] Auch die Diskussionen um ein äußerst präzise austariertes, gleiches Stimmgewicht[8] oder um ein Familien- bzw. stellvertretendes Kinderwahlrecht[9] setzen bei dieser Frage an.

---

[5] *E. Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien (1964), 2011, 88 spricht davon, dass im Parlament das „Gesamtinteresse als Resultante im Kräfteparallelogramm gruppenmäßig bestimmter Sonderinteressen“ erfasst werde.

[6] *H. Hofmann*, Repräsentation, 2003, 191 ff.; vgl. *H. Dreier*, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille, AöR 113 (1988), 450; *B. Manin*, Kritik der repräsentativen Demokratie, 2007; *H.F. Pitkin*, The Concept of Representation, 1972; *N. Urbinati*, Representative Democracy: Principles and Genealogy, 2008. – *Pitkin* kritisiert in ihrem einflussreichen Werk zur Repräsentation das Ideal einer solchen als Spiegelbild gedachten Repräsentation. Diese Kritik revidiert sie über 30 Jahre später in einem Aufsatz teilweise und geht dabei der Frage nach, welche Form der Repräsentation den aktuellen politischen Gegebenheiten – Globalisierung, Lokalismus, ethnischer Separatismus – entspricht (siehe *H.F. Pitkin*, Representation and Democracy, Scand. Polit. Stud. 27 [2004], 335, 335 f.).– Siehe zur Debatte um das Konzept der Repräsentation bereits die Nachweise bei II., Fn. 33.

[7] Ideengeschichtlich lässt sich freilich nicht zweifelsfrei feststellen, inwiefern wie hier dargelegt aus einer Fokussierung auf die Wahl die besondere Bedeutung der spiegelbildlichen Repräsentation folgt oder ob umgekehrt wegen einer prägenden Vorstellung von spiegelbildlicher Repräsentation ein bestimmtes Institutionengefüge (mit Schwerpunkt auf der Wahl) entstanden ist.

[8] Dazu nur etwa BVerfG, Urteil v. 3. Juli 2008 (2 BvC 1, 7/07), BVerfGE 121, 266 (Landeslisten); BVerfG, Urteil v. 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/1, 2 BvE 9/11), NJW 2012, 1101 (Negatives Stimmgewicht).

[9] Siehe etwa BT-Drs. 15/1544, 16/9868 und Plenarprotokoll 16/227, 25247 ff.; *W. Schreiber*, Wahlrecht von Geburt an, DVBl. 2004, 1341; *R. Wernsmann*, Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel, Der Staat 44 (2005), 43. Vgl. ferner *J. Oebbecke*, Das Wahlrecht von Geburt an, JZ 2004, 987, dem es freilich nicht um eine Vertretung der Interessen der nach-

3. Permanenz wettbewerblicher Interessenaggregation

Die konstituierte Ordnung dient nach dem Vorgesagten dem Zweck, einen politischen Wettbewerb zu organisieren, in dem die verschiedenen Interessen gegeneinander antreten, in der Erwartung, dass sich einerseits das Programm und andererseits das Personal durchsetzt, das den Bürgern die größtmögliche Wohlfahrt beschert. Dabei schwingt *Adam Smiths* Idee einer „unsichtbaren Hand" mit,[10] die auf dem Gütermarkt den Ausgleich der Interessen herstellt. Die Währung auf dem „politischen Markt"[11] sind Wählerstimmen, sie sind das Maß für den Erfolg einer politischen Idee. Kandidaten und Mandatsträger (und mit ihnen die Parteien) stehen im Wettbewerb um diese Wählerstimmen, derer sie bedürfen, um ihr politisches Programm zu verwirklichen. Das setzt der Theorie zufolge Anreize, gemeinwohlorientiert zu handeln, weil die Kandidaten andernfalls fürchten müssen, dass sie bei der nächsten Wahl nicht (wieder-)gewählt werden.[12] Hier schimmert die Vorstellung *James Madisons* durch, dass man politische Institutionen anreizkompatibel ausgestalten muss, damit Akteure, die ihre individuellen Interessen verfolgen, durch ihre eigennützigen Handlungen zugleich das Gemeinwohl fördern.[13] Dabei kommt gesellschaftlicher Vielfalt eine besondere Rolle zu:[14] Zu den jeweils gewählten Individuen und Gruppen gibt es stets auch Alternativen, die mit einem konkurrierenden Pro-

---

wachsenden Generation geht, sondern darum, dass ohne klare Rechtfertigung Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen werden.

[10] Vgl. etwa *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 109. Grundlegend zur unsichtbaren Hand *A. Smith*, The Wealth of Nations (1776), 1994, Book IV, chapter II, paragraph IX. *Milton Friedman* umschreibt die „unsichtbare Hand" als „possibility of cooperation without coercion" (in: *L.E. Read*, I, Pencil, 1999). Einflussreiche ökonomische Kritik äußerten in jüngerer Zeit etwa *Joseph E. Stiglitz* und *Noam Chomsky*. – Eine ähnliche Vorstellung hatte auch *James Madison*, dazu *D. Prindle*, The Invisible Hand of James Madison, Constit. Polit. Econ. 15 (2004), 223. Siehe dazu oben II., Fn. 192. Vgl. zu dieser Vorstellung auch *W. Freudenberg*, Konflikt und Harmonie. Zu den Möglichkeiten dynamischer Stabilität in modernen Gesellschaften, 1969.

[11] Dabei unterscheidet sich der politische vom wirtschaftlichen Markt in einer wichtigen Eigenschaft: Während am Markt die Intensität der individuellen Präferenzen in einer höheren Zahlungsbereitschaft Niederschlag finden können, hat im politischen Raum jeder nur eine Stimme. Vgl. grundlegend zur Deutung von Politik als Markt: *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; zu den Parallelen, die bereits *James Madison* zwischen Kommerz und Politik sah, siehe *D. Prindle*, The Invisible Hand of James Madison, Constit. Polit. Econ. 15 (2004), 223.

[12] *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 6. – Darüber hinaus trifft die Abgeordneten natürlich auch die verfassungsrechtliche Pflicht, nicht mehr als Individuen ihre persönlichen Interessen zu verfolgen, sondern in ihrer Funktion als Parlamentarier das Gemeinwohl zu fördern (s. oben bei II.1.c.)

[13] Siehe Nachweise oben bei II., Fn. 192.

[14] Dabei bezieht sich *James Madison* direkt auf *Adam Smith*, vgl. *D. Prindle*, The Invisible Hand of James Madison, Constit. Polit. Econ. 15 (2004), 223.

gramm um Wählerstimmen werben. Damit sind Pluralität und politischer Wettbewerb eine Grundvoraussetzung demokratischer Herrschaft.

In einem demokratischen System, das der Aggregationsidee folgt und kollektiven Willen wie kollektives Wohl aus der Vielzahl individueller Willensäußerungen zu rekonstruieren bemüht ist, werden ständig neue Fragen aufgeworfen, wird ständig und auf allen Ebenen Wettbewerb durch Wahlen und Abstimmungen hergestellt, und werden ständig Sachthemen durch die Aggregation in Wahlen und Abstimmungen (neu) entschieden. Wenn im Folgenden von „Interessen", „Wettbewerb" und „Aggregation" die Rede ist, sind daher nicht nur einzelne Wahlakte – wie etwa die Bundestagswahl – gemeint, sondern die gesamten den politischen Diskurs durchziehenden Aggregations- und Wettbewerbsgelegenheiten und –mechanismen. Das ist auch der Grund, weshalb Wahlen und Abstimmungen in dieser Studie kein eigener Abschnitt gewidmet ist: Da Interessenaggregation eines der Leitmotive unserer demokratischen Ordnung ist, findet sie nicht „zentralisiert" an einer Stelle im politischen Geschehen statt. Vielmehr gibt es an zahllosen systemrelevanten Stellen entlang des politischen Prozesses vielfältige Mechanismen, die auf unterschiedliche Weise sicherzustellen versuchen, dass staatliche Handlungen durch ihre Rückführbarkeit auf einen in Einzelwillen gründenden Gemeinwillen legitimiert sind. Deshalb spielen Wahlen und Abstimmungen auch in allen Bereichen demokratischer Legitimation – bei der Verschränkung des Gemeinwillens und des Gemeinwohls zum Gemeinsinn – eine Rolle.

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang noch der Hinweis, dass dem eigentlichen „Typus" der Aggregationsverfahren (und damit beispielsweise dem konkreten Wahlrecht) praktisch eine vergleichsweise untergeordnete Bedeutung zukommt. Zwar wird mit dem Verhältniswahlrecht theoretisch eine besonders getreue „Abbildung" der Bürger im Parlament verbunden. Wenn man aber einerseits die Anfälligkeiten und andererseits die Verhaltenseffekte des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts miteinander vergleicht, so gelangt man zu der Einsicht, dass zwar große Unterschiede in den Details bestehen, die fundamentalen Probleme sich jedenfalls in der Praxis dennoch gleichen. Beispielsweise werden die Grenzen von Parteien anders gezogen: Im US-amerikanischen Mehrheitswahlsystem sind Koalitionen unwahrscheinlich, weswegen es für die „*Tea Party*"-Bewegung strategisch nicht sinnvoll ist, als eigene Partei anzutreten; sie kann innerhalb der Republikanischen Partei mehr erreichen. In einem Verhältniswahlsystem wäre das anders. Dennoch lassen sich die gleichen Debatten und Konflikte in beiden Systemen beobachten: einmal innerhalb einer Partei, einmal über Parteigrenzen hinweg. Ein anderes Beispiel ist der Versuch der Parteien, ihren Kandidaten mit möglichst geringem Aufwand – und das bedeutet in erster Linie: möglichst unangefochten – Mandate und damit eine politische Karriere zu sichern: Während dies im Mehrheitswahlrecht vor allem

durch den Zuschnitt der Wahlkreise erreicht wird („*gerrymandering*"), werden im Verhältniswahlrecht „sichere Listenplätze" vergeben.[15]

[15] Dazu auch unten V.3.a)bb.

IV. Keine Demokratie ohne Parteien

> Pluralismus ist nicht nur ein Nebeneinander der verschiedensten Gruppen und Organisationen, sondern auch ein Gegeneinander. Da muss man wissen, gegen welche Interessen man kämpfen […] muss.
>
> *Herbert Wehner*[1]

Das Bundesverfassungsgericht erklärt in seinem ersten Parteienfinanzierungsurteil, dass die Tätigkeit der politischen Parteien im Rahmen der Parlamentswahlen „für das Funktionieren einer demokratischen Ordnung des Gemeinwesens schlechthin unerlässlich und entscheidend“ sei;[2] der Volkswille, liest man im Urteil zum SRP-Verbot, könne „in der Wirklichkeit des modernen demokratischen großen Staates nur in den Parteien als politischen Handlungseinheiten erscheinen.“[3] Jede Demokratie sei „zwangsläufig ein Parteienstaat“.[4] Die Aussage reiht sich in eine lange Liste ähnlich klingender Lobpreisungen der Parteien ein: „Wenn schlechte Menschen sich verschwören,“ argumentierte weiland *Edmund Burke* für die Notwendigkeit der Parteien, „müssen die guten sich vereinigen“.[5] *Elmer E. Schattschneider* sieht in ihnen „die Macher demokratischer Herrschaft“, eine moderne Demokratie sei „ohne Parteien undenkbar.“[6] Einen Grund dafür liefert *Benjamin Disraeli*, der die Parteien schlicht als „or-

---

[1] *H. Wehner*, Rede auf der Arbeitnehmerkonferenz in Nürnberg am 11. März 1972, 1972, 21.

[2] BVerfGE 20, 56, 114 (Parteienfinanzierung I [1966]); auch BVerfG, Urteil v. 9. April 1992 (2 BvE 2/89), BVerfGE 85, 264, 284 (Parteienfinanzierung II): „für die demokratische Ordnung unerlässlich“.

[3] BVerfGE 2, 1, 11 (SRP-Verbot [1952]).

[4] BVerfG, Urteil v. 5. April 1952 (2 BvH 1/52), BVerfGE 1, 208, 224 (7,5%-Sperrklausel).

[5] Rede vom 23. April 1770, zitiert nach *H. C. Mansfield, Jr.*, Statesmanship and Party Government: A Study of Burke and Bolingbroke (1965), 178: *„When bad men combine, the good must associate.“* (eigene Übersetzung)

[6] *E. E. Schattschneider*, Party Government, 1942, 1: *„the makers of democratic government“* und *„modern democracy is unthinkable save in terms of the parties.“* (eigene Übersetzung) – Ähnlich *U. Di Fabio*, Parteien und Gemeinwohl, in: *M. Morlok u. a.* (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 38, 40: „Ohne Parteien keine Demokratie im sozialen Bundesstaat.“

ganisierte Meinung“ beschrieb und rechtfertigte.[7] *Hans Kelsen* erklärte, nur „Selbsttäuschung oder Heuchelei“ könne „vermeinen, dass Demokratie ohne politische Parteien möglich sei. Die Demokratie ist notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat.“[8] *Wolfgang Thierse* postulierte, es sei nicht möglich „[j]a zur Demokratie [zu] sagen, aber nein zu den Parteien.“[9] Vielfach werden die Parteien als notwendiges Übel, zumindest als alternativlos angesehen.[10]

Was aber macht Parteien unverzichtbar? Zwar kommt den politischen Parteien im Verfassungstext keine besonders herausgehobene Rolle zu;[11] in der politischen Wirklichkeit aber nehmen sie eine zentrale Rolle ein, indem sie eine mittelbare Partizipation der Bürger an der Bildung des Staatswillens gewährleisten und so einen Mechanismus zur Legitimitätsbeschaffung und Sicherung der Akzeptanz für staatliche Entscheidungen bilden.[12] Im Folgenden wird dargelegt, wie dies den politischen Parteien gelingt – und wie die rechtlichen Regeln, die den politischen Prozess verfassen, Schöpfer und Gestalter der politischen Parteien werden, und zwar selbst, wenn sich die Regeln nicht speziell zu ihren Funktionen verhalten.

1. Diskurs

In Art. 21 Abs. 1 S. 1 sieht das Grundgesetz vor, dass die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Das bedeutet, dass ihr angestammter Platz in der Vorstellung des Verfassungsgebers im politischen Diskurs liegt. Bei der Strukturierung[13] des politischen Diskurses handelt es sich um einen Prozess mit vielfachen Wechselwirkungen zwischen Wählern, Bewerbern um politische Mandate und politischen Parteien. Das Bundesverfassungsgericht erklärt, dass Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen

[7] Ansprache im *House of Commons*, 9. November 1878, zitiert nach *M.J. Hinich/M.C. Munger*, Ideology and the Theory of Political Choice, 1996, 82. (eigene Übersetzung)

[8] *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929, 20. Vgl. auch *M.D. Klein*, Demokratisches Denken bei Gustav Radbruch, 2007, 177f.

[9] Frankfurter Rundschau v. 11. Juli 1992, 22.

[10] Etwa *C. Krell u.a.*, Demokratie in Deutschland. Wandel, aktuelle Herausforderungen, normative Grundlagen und Perspektiven in: *T. Mörschel/C. Krell* (Hrsg.), Demokratie in Deutschland, 2012, 9, 15. Siehe dazu auch die Zitate unten zu Beginn des V. Abschnitts.

[11] Dazu schon oben II.3 (vor a). Der Umstand, dass sie *überhaupt* im Verfassungstext erscheinen, ist aus historischer Perspektive eine Besonderheit. Allerdings ist die verfassungsrechtliche Regelungsdichte, der nicht-symbolische Aussagehalt des Art. 21 gering, der Verfassungstext damit sachlich unergiebig.

[12] *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit, VVDStRL 44 (1986), 7, 14; *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 15ff.

[13] *G.C. Wright/B.F. Schaffner*, The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures, Am. Polit. Sci. Rev. 96 (2002), 367 zeigen in einer interessanten empirischen Studie, wie die politischen Parteien dazu beitragen, dass der politische Diskurs strukturiert und die politischen Themen geordnet werden.

sich „in vielfältiger und tagtäglicher, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung“ vollziehen: „Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung.“[14] Das liegt unter anderem daran, dass auch die Parteien keine monolithischen Blöcke sind, sondern aus Individuen bestehen, die ihrerseits eigene Interessen verfolgen. Daneben gibt es eine Reihe weiterer Akteure, die auf den Prozess maßgeblichen Einfluss ausüben, etwa Interessenverbände[15], die nicht bei Wahlen antreten; nicht unerwähnt bleiben darf ferner die überragende Rolle der Medien, welche über die veröffentlichte Meinung erheblichen Einfluss ausüben.[16] Schließlich ist die politische Wirklichkeit auch deshalb komplizierter, weil es etwa durch den Föderalismus eine Vielzahl von Foren gibt, in denen sich die Parteien begegnen und in denen um unterschiedliche Interessen gerungen wird – bisweilen führt das auch zu Konflikten und Widersprüchen innerhalb einer Partei und zu Irritationen im Diskurs. All das ändert aber nichts an den grundsätzlichen Wirkmechanismen der Parteien.

a) Willensbildung

Wenn man von den Individualinteressen der Wähler ausgeht, die zu einem demokratisch wirksamen Kollektivwillen verdichtet werden sollen, dann muss jeder Wähler wissen, welche Position zu potenziell anstehenden Entscheidungen in seinem Interesse liegt. Es ist aber schon rein faktisch nicht möglich, sich über jede politische Frage fundiert eine Meinung zu bilden; das ist angesichts des hohen Regulierungsgrades moderner Gesellschaften und der Komplexität der Sachfragen nicht einmal nur für die dem Wähler wichtigsten Fragen vorstellbar.

aa) Verminderung rationaler Ignoranz

Darüber hinaus wäre es aber auch nicht vernünftig, sich zu allen politischen Fragen eine eigene Meinung zu bilden und eigene Interessen zu formulieren: Es ist nur dann im wohlverstandenen Eigeninteresse des Wählers, sich zu infor-

---

[14] BVerfGE 85, 264, 284 (Parteienfinanzierung II [1992]).

[15] Für eine politökonomische Analyse des Wirkens der Interessenverbände, die einige Parallelen mit den hier beschriebenen Phänomenen aufweist, vgl. *F. Daumann*, Interessenverbände im politischen Prozeß, 1999.

[16] Die auf dem Medienmarkt zu beobachtende Konzentration gibt daher Anlass zur Sorge, etwa *B. Holznagel*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, VVDStRL 68 (2009), 381, 399ff. (m.w.N.); vgl. ferner zu den Rechtsproblemen eines unternehmerischen Engagements der politischen Parteien in Medienunternehmen etwa *J. Wieland*, Medienbeteiligung politischer Parteien, in: *M. Morlok u.a.* (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, 103 und *P. M. Huber*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, in: *M. Morlok u.a.* (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, 113.

mieren, wenn die Such- und Informationskosten aufgewogen werden können vom erwarteten Nutzen, der mit der Entscheidung einhergeht. Das ist regelmäßig nicht der Fall, weil einerseits die Kosten der Informationsbeschaffung (etwa durch den zeitlichen Aufwand) hoch, andererseits der aus diesen Informationen zu ziehende Nutzen ungewiss sind. Dass die teure Information dennoch nützlich ist, setzt ferner zumindest voraus, dass der Bürger sie etwa in der Wahl zu seinem Vorteil einsetzen kann. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Stimme eines Wählers ausschlaggebend ist, so dass eine informierte Entscheidung einen Unterschied macht, ist indessen infinitesimal gering.[17] Die Kombination aus sicheren hohen Kosten und sehr zweifelhaftem Ertrag führt dazu, dass es in vielen Fällen rational ist, sich *nicht* zu informieren. In der *Public Choice* Theorie spricht man in solchen Fällen von „rationaler Ignoranz“.[18]

Nimmt man aber die Vielzahl der Fragen zusammen, bei denen der Wähler rational ignorant ist, so wirken diese sich in Summe erheblich auf seine Interessen aus. Eine informierte Wahlentscheidung könnte der Wähler dennoch nur von wenigen, besonders schwerwiegenden Fragen abhängig machen; ob seine Abstimmungs- und Wahlentscheidungen seinen Interessen am besten dienen, wäre nur schwer abzuschätzen und sehr zufällig. Es gehört daher zu den Aufgaben des demokratischen Prozesses, die Bürger politisch zu bilden und zu informieren, damit diese Präferenzen über politische Entscheidungen bilden können, die Kosten der Informationsbeschaffung reduziert und das Gewicht der Stimme gestärkt werden.

An beiden Fronten – Informationskosten, Erwartungsnutzen – schaffen die Parteien Abhilfe: Sie helfen einerseits bei der Informationsgewinnung und tragen so dazu bei, dass deren Kosten reduziert werden; und sie steigern andererseits die Durchsetzungswahrscheinlichkeit der Interessen der Wähler und damit den Erwartungsnutzen.

bb) Reduzierung der Informationskosten

Parteien tragen zur Reduzierung der Informationskosten bei, indem sie Informationen auswerten und Entscheidungsmenüs zusammenstellen, die im Interesse ihrer Zielgruppe liegen. Es handelt sich mithin um eine Art funktionaler Arbeitsteilung, bei der durch die Einschaltung eines für eine Vielzahl von Akteuren handelnden Mittlers – der Partei – die Such- und Informationskosten für

---

[17] Dazu auch unten IV.3.c mit Erläuterungen und Nachweisen in Fn. 71 ff. (Wahlparadox).

[18] *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 137; *V. Vanberg/J. M. Buchanan*, Constitutional Choice, Rational lgnorance and the Limits of Reason, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 10 (1991), 61; vgl. *D. C. Mueller*, Public Choice III, 2003, 303 ff. – Medien oder Nichtregierungsorganisationen sind wichtige Institutionen, um Korruption im politischen Prozess aufzudecken, wo sie sonst wegen rationaler Ignoranz der Wähler unbemerkt bliebe.

den Einzelnen reduziert werden.[19] Die Wähler müssen nun nur noch ermitteln, welche der Parteien Interessen wahrnimmt, die am stärksten mit ihren eigenen Interessen korrespondieren; das stellt im Vergleich zur ursprünglichen demokratischen Aufgabe eine erhebliche Komplexitätsreduzierung – und damit eine große Erleichterung – dar. Empirische Studien zeigen, dass sich das Wahlverhalten im Allgemeinen gut mit solchen „räumlichen Modellen" (*spatial models of voting*) erklären lässt: Wähler entscheiden sich für Parteien, die ihren Interessen gleichsam „räumlich" am nächsten stehen.[20]

Eine solche Delegation der Informationsgewinnung an die politischen Parteien ist für die Wähler einerseits deutlich günstiger, als sich bei allen Sachfragen selbst zu informieren, und andererseits auch deutlich nützlicher, denn wenn sie die Partei identifiziert haben, die ihren Interessen jeweils am nächsten kommt, bekommen sie gleich ein ganzes Paket an ihnen günstigen Entscheidungen. Schließlich wird durch die Parteien auch wahrscheinlicher, dass in Summe die politischen Entscheidungen wirklich im Interesse des Wählers sind. Um die Such- und Informationskosten weiter zu reduzieren, etablieren die politischen Parteien schließlich Marken mit spezifischem inhaltlichen Profil.[21] Sie dienen als Heuristiken oder „Abkürzungen" bei der Wahlentscheidung, und reduzieren so den Aufwand der Informationsbeschaffung.[22]

---

[19] *J.H. Aldrich*, When is it rational to vote?, in: *D.C. Mueller* (Hrsg.), Perspectives on Public Choice, 1996, 373; *S. Ashworth/E. Bueno de Mesquita*, Informative Party Labels with Institutional and Electoral Variation, J. Theor. Pol. 20 (2008), 251; *P. Jones/J. Hudson*, The Role of Political Parties: An Analysis Based on Transaction Costs, Public Choice 94 (1998), 175; *D. C. Mueller*, Public Choice III, 2003, 303ff.

[20] Die Idee der Bedeutung von „Nähe" bei Entscheidungen geht auf *H. Hotelling*, Stability in Competition, in: *A. C. Darnell* (Hrsg.), The Collected Economics Articles of Harold Hotelling, 1990, 50 („Tankstellen-Modell") zurück und wurde als „Medianwähler-Theorem" von *A. Downs*, An Economic Theory of Democracy, 1957 in die politische Ökonomie übertragen (vgl. *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.,* Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 140f.); zum Ganzen etwa *D. C. Mueller*, Public Choice III, 2003, 280ff. Ausführliche Darstellungen von Theorie und Empirie des *„spatial voting"* finden sich bei *J. M. Enelow/M.J. Hinich*, The Spatial Theory of Voting, 2009; *J.F. Adams u.a.*, A Unified Theory of Party Competition, 2005; *C.S. Elmendorf u.a.*, Lost in Space?, UC Davis Legal Studies Research Paper 328 (2013). Vgl. auch *W. Leisner*, Wählen nach „Interessen", nicht nach Parteien, NJW 2009, 1464. Vgl. auch *V. O. Key*, The Responsible Electorate, 1966.

[21] *J.H. Aldrich*, Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America, 1995; *K. Arceneaux*, Can Partisan Cues Diminish Democratic Accountability?, Polit. Behav. 30 (2008), 139; *S. Ashworth/E. Bueno de Mesquita*, Informative Party Labels with Institutional and Electoral Variation, J. Theor. Pol. 20 (2008), 251; *D.M. Butler/E.N. Powell*, Understanding the Party Brand, J Politics 76 (2014), 492; *G. W. Cox/M.D. McCubbins*, Legislative Leviathan, 2007; *J.N. Druckman*, The Implications of Framing Effects for Citizen Competence, Polit. Behav. 23 (2001), 225; *J. M. Snyder, Jr./M. M. Ting*, An Informational Rationale for Political Parties, Am. J. Polit. Sci. 46 (2002), 90.

[22] Vgl. etwa *M.R. Hershey*, Political parties as mechanisms of public choice, 79, in: *R.S. Katz/W.J. Crotty*, Handbook of Party Politics, 2006, 75.

cc) Interessenbündelung

Wenn Demokratie für den Bürger Interessen*durchsetzung* ist,[23] dann wird es ihm regelmäßig allerdings nicht genügen, dass er sich eine sinnvolle Meinung bilden oder diese äußern kann, er wird darüber hinaus auch wollen, dass seine Interessen im politischen Entscheidungsprozess Gewicht haben, mit anderen Worten: Politik soll ihm nutzen. Auch bei der Erhöhung des mit der Willensbildung verbundenen politischen Nutzens spielen Parteien eine wichtige Rolle, indem sie dazu beitragen, den Positionen und Interessen der Bürger Geltung und Wirkung zu verschaffen. Sie haben mithin auch in umgekehrter Richtung eine Funktion: Die Interessenbündelung geht dann von den Bürgern aus und kulminiert bzw. verdichtet sich in den Parteien. Vereinfacht gesprochen: Sofern die Bürger sich ihrer Interessen bewusst sind (ob durch die Parteien vermittelt oder auf andere Weise), können sie diese in Parteien bündeln, um sie erfolgreicher durchzusetzen.

Denn wie soll der Einzelne sich im vielstimmigen Chor unterschiedlichster Interessen Gehör verschaffen? Natürlich liegt es nahe, sich mit Gleichgesinnten zu vereinigen. Spätestens wenn sich zu einer kontroversen Position oder um eine grundsätzliche Ideologie eine Gruppe bildet, wird es für die Bürger mit anderen Interessen rational, ebenfalls eine Gruppe zu bilden. Sobald sich aber solche Gruppen gebildet haben, stellt sich für die potenziell unterliegenden Gruppen die Frage, wie sie zusätzliche Unterstützer gewinnen können. Dann liegt es nahe, etwa auf ähnlich orientierte Bürger und möglicherweise auf an anderen Sachthemen kristallisierte Gruppen zuzugehen, die verwandte Interessen haben oder denen die spezifische Frage kein besonders schwerwiegendes Anliegen ist, und ihnen einen Tausch anzubieten – wenn ihr für unsere Interessen stimmt, dann stimmen wir für eure. Alle anderen Gruppen werden mit derselben Strategie nachziehen. Im Kern erfüllen die Parteien also die Funktion, der alle verfassten Organisationen dienen: Sie verleihen einer Gruppe mehr Schlagkraft als einem Individuum zu Gebote steht – oder in der Sprache der Institutionenökonomie: Sie überwinden Kooperationsprobleme (‚*collective action*‘-Probleme).[24]

---

[23] So schon *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft (1922), 1972, 167ff., 539f., 837ff.

[24] *J.H. Aldrich*, Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America, 1995; *F. Daumann*, Interessenverbände im politischen Prozeß, 1999, 39ff.; *E. V. Towfigh u.a.*, Does Political Representation through Parties Decrease Voters' Acceptance of Decisions?, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 2013/10, 2. – Grundlegend zu ‚*collective action*‘-Problemen *M. Olson*, The Logic of Collective Action, 1965. – Das ergibt sich jedenfalls aus Sicht der Transaktionskostenökonomie (dazu sogleich im Text). Allerdings lässt sich die Mitgliedschaft in einer Partei auch als öffentliches Gut modellieren (vgl. etwa *G. Roellecke*, Was sind uns die Parteien wert?, in: *C. Engel/M. Morlok* [Hrsg.], Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 61, 67f.). Aus dieser Perspektive ist eine Mitgliedschaft in einer Partei erst dann rational, wenn sie Netzwerkexternalitäten aufweist, wenn die Mitgliedschaft also attraktiver wird, je mehr Gefolgsleute eine Partei hat. Weil Parteien

Natürlich können sich solche Gruppen spontan bilden: Jedes Mal, wenn jemand ein besonders großes Interesse an der Entscheidung einer Sachfrage hat, könnte er auf dem Markt der Interessen nach Mitstreitern suchen, mit denen sich seine Anliegen auf sinnvolle Weise überschneiden. Allerdings ist das ein teures Verfahren. Es entstehen Such- und Informationskosten: Wer teilt jeweils Interessen, wen kann man für sich gewinnen? Die Institutionenökonomie sieht in derlei Transaktionskosten[25] einen zentralen Grund für die Ausprägung institutionell verfestigter Strukturen: Unter bestimmten Umständen kann ein Unternehmer im Wettbewerb besser bestehen, wenn er sich die für die Herstellung seines Guts erforderlichen Leistungen nicht ein ums andere Mal *ad hoc* am Markt einkauft, sondern sich mit anderen, die die von ihm typischerweise benötigte Leistungen erbringen, dauerhaft über Arbeitsverträge mit Weisungsrecht – also hierarchisch statt gleichgeordnet – verbindet; auf diese Weise kann ein Unternehmen durch die eingesparten Transaktionskosten effizienter arbeiten und sein Produkt günstiger anbieten. Diese Logik lässt sich auch auf die politische Willensbildung übertragen: Statt jedes Mal aufs Neue politische Mitstreiter zu suchen, können sich Gruppen verstetigen und (in der Terminologie der Politikwissenschaft) „Plattformen" – also Sträuße von Sachpositionen – anbieten. Hier kommt der überkommenen Ansicht zufolge der Gründungsfreiheit der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG eine besondere Bedeutung zu.

dd) Plattformbildung

Solche Plattformen bilden den sachlichen Kern der politischen Parteien. Charakteristisch ist ihre Ausrichtung auf Wahlen, die sie von anderen in der politischen Arena agierenden Interessenverbänden unterscheidet. Auf eine kurze Formel gebracht lassen sich Parteien also als „Mittel zum Kämpfen und zum Gewinnen von Wahlen"[26] beschreiben. Dieser Logik folgend wird der politische Diskurs im Wesentlichen zu einer Verlängerung des Wahlverfahrens, er bereitet „eine Bühne für ‚permanenten Wahlkampf'"[27], der Wettbewerb der Wahl prägt den politischen Diskurs. Die politischen Parteien strukturieren den Diskurs also, indem sie Interessen aggregieren (aushandeln, differenzieren, integrieren), mit dem Ziel, sich in Wahlen politische Mehrheiten zu sichern, um schlussend-

---

unter ihren Mitgliedern unzweifelhaft Netzwerkexternalitäten erzeugen, lösen Parteien auch unter den Annahmen dieses Kalküls Kooperationsprobleme.

[25] Grundlegend: *R. H. Coase*, The Nature of the Firm, Economica 4 (1937), 386 und *ders.*, The Problem of Social Cost, J. Law Econ. 3 (1960), 1. Vgl. auch *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, bei *A. Nicklisch/E. V. Towfigh*, Mikroökonomik, 56 f. und bei *A. Nicklisch/N. Petersen*, Vertragstheorie, 129 ff.

[26] *D. Held*, Models of Democracy, 2006, 170: *„means for fighting and winning elections"*.

[27] *M. Karlberg*, Western Liberal Democracy as New World Order?, The Bahá'í World 2005–2006, 133, 143: *„providing a stage for ‚permanent campaigns'"*; vgl. auch *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 25.

lich entsprechend der verfolgten Interessen politische Entscheidungen fällen zu können. Diesen Zusammenhang beschreibt das Bundesverfassungsgericht in prägnanter Kürze, wenn es erklärt, die Parteien seien „vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen".[28]

Dazu tragen die Parteien auch dadurch bei, dass sie nicht nur Sammel- und Registrierstellen dieser Interessen sind,[29] sondern den Diskurs ihrerseits wieder inhaltlich überformen, indem sie die aggregierten Interessen in ein politisches Programm überführen. Die durch die Parteien konstruierten Trennlinien wirken dabei oft so willkürlich wie jene auf unseren Landkarten: Ob der Diskurs innerhalb einer Partei (etwa von verschiedenen „Flügeln"), von Koalitionären, innerhalb eines Lagers zwischen unterschiedlichen Parteien oder zwischen Parteien unterschiedlicher Lager geführt wird, folgt keiner zwingenden Logik.[30] Wenn aber der Diskurs innerhalb einer politischen Partei sich nicht qualitativ unterscheiden lässt vom Diskurs zwischen den politischen Parteien, ist es nur folgerichtig, wenn das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 1 S. 3 verlangt, dass auch der politische Prozess innerhalb der Parteien demokratischen Regeln folgt.

Politische Plattformen können sich anhand unterschiedlicher Ordnungskriterien bilden,[31] etwa um unterschiedliche Interessen („Klientelpartei", zumindest zeitweise die Freie Demokratische Partei) und Ideologien („Weltanschauungspartei", Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands) oder die Anliegen einer ethnischen Minderheit (Südschleswigscher Wählerverband), Sache (Umweltschutz, so anfänglich Die Grünen) oder Region (Christlich-Soziale Union in Bayern) zu fördern oder um große Strömungen in der Bevölkerung aufzunehmen („Volkspartei", Christlich-Demokratische Union Deutschlands und Sozialdemokratische Partei Deutschlands); und die Plattformbildung kann von den Mitgliedern aus gedacht werden („Mitgliederpartei", das in Deutschland übliche Modell) oder von diesen eher unabhängig sein („Wahlvereine" nach amerikanischem Vorbild).[32] Natürlich können sich Wesensmerkmale einer Partei über die Zeit auch verändern. Dass die politischen Parteien *historisch* zu-

---

[28] BVerfGE 85, 264, 284 (Parteienfinanzierung II [1992]).

[29] So noch *G. Leibholz*, Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen, VVDStRL 7 (1932), 159, 180 mit Hinweis auf den ersten Kultusminister Niedersachsens *Adolf Grimme* als politischen Gewährsmann.

[30] Dazu schon oben II.3: Die Trennlinien sind oft Folgen der konkreten rechtlichen Ausgestaltung der politischen Ordnung.

[31] Statt vieler nur *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u. a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315; *R. Gunther/L. Diamond*, Types and Functions of Parties, in: *L. Diamond/R. Gunther* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, 3.

[32] *C. Lees*, Party Politics in Germany, 2005, 139 ff.

nächst als Zusammenschlüsse zur Sicherung von Mehrheiten in den Parlamenten gebildet wurden und erst später zur Wahrnehmung der hier geschilderten Funktion in die Gesellschaft hineinwuchsen,[33] sei hier ausdrücklich zugestanden. Heute ist das Funktionsspektrum der Parteien weitreichender und den eigentlichen staatlichen Entscheidungsverfahren vielfach vorgelagert.

ee) Gegengewicht zum Einfluss des Geldes

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass man politische Parteien auch als Substitut – und als Alternative – für beträchtliche finanzielle Eigenmittel einzelner Akteure verstehen kann. Gerade wenn man in der europäischen Geschichte etwa auf die Macht der Aristokratie schaut oder die US-amerikanische Erfahrung betrachtet, zeigt sich, dass außerordentlich wohlhabende Einzelakteure ihr Vermögen so nutzen können, dass sie Kandidaten und Mandatsträger unmittelbar, also ohne den Umweg über die Parteien, koordinieren oder gar steuern. Vor diesem Hintergrund können politische Parteien auch als Gegengewicht gegen die Interessen der Wohlhabendsten interpretiert werden, als Mechanismus, durch den die Massen befähigt werden, ihre Interessen trotz beschränkter individueller Ressourcen durchzusetzen.

b) Vermittlung

Von den politischen Parteien wird erwartet, dass sie einen Beitrag dazu leisten, eine Entfremdung zwischen staatlichen Repräsentationsorganen und dem Bürger zu verhindern.[34] Dazu sollen sie ein stabiles Fundament generalisierten Vertrauens, breiter Zustimmung und emotional verankerten Massenrückhalts sichern; Loyalitätsfluktuationen sollen im Parteiensystem kanalisiert und verarbeitet werden, so dass Akzeptanzverluste nicht das politische System selbst treffen.[35] Um diese Akzeptanz staatlicher Entscheidungen und der politischen Ordnung insgesamt herstellen zu können, müssen die Parteien durch interne und externe Kommunikationsleistungen auf die Einschätzung politischer Maßnahmen durch die Bürger Einfluss nehmen.[36] Dies leisten die politischen Parteien der hergebrachten Vorstellung zufolge im Wesentlichen, indem sie eine zweifache „Transmissionsfunktion" wahrnehmen.

---

[33] *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 2. Vgl. auch *B. Manin*, Kritik der repräsentativen Demokratie, 2007. Siehe auch *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, 13: „Die politische Partei setzt eine Volksvertretung als Kampffeld und ein parlamentarisches Wahlrecht als Kampfmittel voraus."

[34] *W. Steffani*, Parteien als soziale Organisationen, ZParl 19 (1988), 549, 550 und 557 ff.

[35] *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, 197 ff.

[36] Vgl. *W. Gellner/A. Glatzmeier*, Macht und Gegenmacht, 2004.

aa) Projektionsfläche für die Bürgerinteressen

Weil sie den demokratischen Diskurs strukturieren und überformen, sind sie gleichsam eine Projektionsfläche der verschiedenen Belange der Wähler; sie repräsentieren ein breites Spektrum der in der Bevölkerung bestehenden Interessen. Durch die Parteien werden auch die in ihnen und über das gesamte Parteienspektrum hinweg wirkenden verschiedenen sozialen Gruppen und Konflikte in die politische Arena projiziert. Bei der Identifikation der politisch bedeutsamen Themen und durch die Bündelung der verschiedenen Präferenzen sollen ferner Kompromisse gefunden, Konsens hergestellt und so verschiedene soziale Gruppen integriert werden.[37] Die Parteien leisten daher auch im Sinne einer Repräsentativität des politischen Prozesses für die gesamte *Polis* einen wichtigen Beitrag. Erringen sie eine durch eine Wahl sanktionierte Mehrheit, so bestimmen sie ganz wesentlich – vermittelt durch ein komplexes institutionelles Gefüge – sowohl die politische Agenda[38] als auch das Personal[39] und damit den staatlichen Entscheidungsprozess. Zentraler Mechanismus auch für diese Vermittlungsfunktion der Parteien ist wiederum die Wahl, die den politischen Wettbewerb entscheidet. Auf diese Weise wird in der Demokratie der Mehrheitswille der Wähler an die politischen Entscheidungsträger vermittelt, deren staatliche Entscheidungen durch die Repräsentation der Mehrheit Legitimation erfahren.

bb) Projektionsfläche für den Staat

Gleichzeitig kommt den Parteien auch die Aufgabe zu, in umgekehrter Richtung den Wählern zu vermitteln, inwiefern die staatlichen Entscheidungen im Einklang mit dem Wählerwillen stehen und daher legitim sind. Denn sie sind nicht nur Projektionsfläche und Repräsentant der Wähler, sondern jedenfalls als an der Regierung beteiligte Partei in gleichem Maße auch Projektionsfläche und Repräsentant des Staates. Auch wenn die Parteien in der frühen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als „Staats-“ oder „Verfassungsorgane“ bezeichnet wurden und dieses Verständnis noch heute gleichsam als verfassungsrechtliche Hintergrundstrahlung wirkt (etwa bei der prozessualen Möglichkeit der Organklage zum Bundesverfassungsgericht), kann davon in einem streng institutionellen Sinne nicht die Rede sein.[40] Vielmehr folgt die Funktion der Parteien

[37] Vgl. *ders.*, Macht und Gegenmacht, 2004.

[38] Dazu unten IV.2.

[39] Dazu unten IV.3.

[40] Allerdings schon damals sehr vorsichtig: BVerfG, Urteil v. 5. April 1952 (2 BvH 1/52), BVerfGE 1, 208, 225 (7,5 %-Sperrklausel). Später hieß es in einer Plenumsentscheidung, die Parteien seien „notwendige Bestandteile des Verfassungsaufbaus“, und dass sie „Funktionen eines Verfassungsorgans ausüben“: BVerfG, Beschluss des Plenums v. 20. Juli 1954 (1 PBvU 1/54), BVerfGE 4, 27, 30 (Klagebefugnis politischer Parteien). In BVerfGE 20, 56, 111 f. (Par-

als Projektionsfläche des Staates aus einer weitgehenden Personenidentität zwischen Parteimitgliedern und Amtsträgern. Wenn die Regierung von der Parlamentsmehrheit gewählt wird, die aus Fraktionen besteht, welche wiederum aus über das modifizierte Verhältniswahlrecht gewählten Mitgliedern von Parteien zusammengesetzt sind, und wenn üblicherweise der Regierungschef auch seiner Partei vorsteht, wenn das politische Programm und das Führungspersonal, mit dem eine Partei zur Wahl angetreten ist, später die Regierung stellt – dann verschwimmen faktisch die Grenzen zwischen in der Gesellschaft wurzelnder Partei und im Staat institutionell verfasster Regierung, ohne dass die Parteien explizit oder formal eine staatliche Institution zu sein bräuchten.

c) Sozialisation

Der Vollständigkeit halber sei hier noch eine weitere, in der Literatur beschriebene Funktion der politischen Parteien angeführt: Danach sollen die politischen Parteien durch ihre Mitwirkung am politischen Diskurs auch zur Identifikation mit dem politischen System und zur politischen Sozialisation beitragen.[41] So helfen sie den Wählern, sich über virulente politische Fragestellungen zu informieren und eine Meinung zu bilden. Demgemäß können die Parteien als Instrument der politischen Bildung angesehen werden. Durch die Plattformbildung wird darüber hinaus die Komplexität der politischen Fragen reduziert und die politische Agenda durch Einteilung in unterscheidbare[42] Blöcke gleichgerichteter Interessen strukturiert. Auch hier spielen die Marken, die die politischen Parteien im Wettbewerb ausprägen eine erhebliche Rolle. Des Weiteren tragen die Einbindung von Bürgern in den Wahlkampf zur politischen Sozialisation bei.[43] Die Identifikation mit diesen Plattformen soll in letzter Konsequenz auch die Identifikation mit dem gesamten politischen System erleichtern. Schließlich

---

teienfinanzierung I [1966]) wendet sich das Gericht von dieser Rechtsprechung ab und spricht eindeutig von „frei konkurrierende[n], aus eigener Kraft wirkende[n] und vom Staat unabhängige[n] Gruppen" (siehe dort auch 5. Leitsatz); als „im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen" seien sie (lediglich) „dazu berufen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken", ohne dass sie selbst „zu diesem Bereich gehören" (S. 100f.). Gleichwohl hat das Gericht auch seither in ständiger Rechtsprechung daran festgehalten, dass politische Parteien Beteiligte eines Organstreits sein können. – Siehe zum Ganzen *C. Hillgruber/C. Goos*, Verfassungsprozessrecht, 2011, Rn. 314f. und 352.

[41] Siehe Nachweise in II., Fn. 134, 135 und 136.

[42] Vgl. die Analyse von *C. S. Mack*, When political parties die, 2010, dort vor allem Kapitel 10.

[43] Etwa *M. T. Greven*, Parteien und politische Herrschaft, 1977, 160; *C. Holtz-Bacha*, Kampagnen politischer Kommunikation, in: *F. Esser/B. Pfetsch* (Hrsg.), Politische Kommunikation im internationalen Vergleich, 2003, 240, 252; vgl. *J. Wieland*, Wahlwerbung, ZUM 1994, 447.

seien die politischen Parteien die Schulen und erste Handlungsplattform für den politischen Nachwuchs.[44]

Natürlich sozialisieren Umgang oder Engagement mit einem bestimmten Umfeld auch in diesem Sinne; insofern erscheint es naheliegend, dass demokratische Übung die Bürger als Demokraten sozialisiert. Welche spezifische Rolle dabei den politischen Parteien zukommt, wie wichtig diese paternalistisch gedachte Funktion heute – etwa mit Blick auf die digitale Revolution – wirklich ist, und ob den Parteien dabei noch ein empirisch nachweisbarer Einfluss zukommt, erscheint indes fraglich.

2. Politik

Wie sich gezeigt hat, sind schon die im demokratischen Diskurs durch die politischen Parteien ausgebildeten Plattformen um mehrheitsfähige Politikfelder auf den politischen Wettbewerb und das Erringen von Mehrheiten zur Durchsetzung der Politik ausgerichtet. Der Diskurs bereitet die Entscheidungen gleichsam vor. Auch bei der wettbewerblichen Entscheidung der politischen Sachfragen – vor allem, aber nicht nur durch Abstimmungen im Parlament – und bei ihrer Kontrolle kommt den Parteien im heutigen politischen Prozess eine zentrale Rolle zu.

a) Entscheidung der Sachfragen

Das ist natürlich zu großen Teilen schlicht Konsequenz ihrer Rolle im politischen Diskurs: Die Parteien stellen sich mit den Plattformen und dem von ihnen ausgewählten politischen Führungspersonal zur Wahl, sie mobilisieren „ihre" Wähler – und treten im Wettbewerb an. Das Verfahren mündet letztlich in politische Entscheidungen: Eine der Parteien (in Mehrparteiensystemen möglicherweise auch eine Koalition von Parteien) geht aus diesen Wahlen als stärkste Kraft hervor – in Verhältniswahlsystemen wie in der Bundesrepublik ist es sogar tatsächlich die *Partei*, die gewinnt. Durch die Plattformen sind die Parteien auf gewisse Inhalte und Personalien festgelegt, so dass sich die repräsentative Entscheidung der Sachfragen an diesen Positionen orientiert. Die Wahl einer Partei prädeterminiert also in einem gewissen Umfang die künftigen Sachentscheidungen während der Legislaturperiode.

Die Parteien haben aber auch darüber hinaus und in einem engeren Sinne die Hoheit über die politischen Entscheidungen. Es hat sich bereits im Zusammen-

[44] *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, 58. Vgl. zur Sozialisation auch *W. Freudenberg*, Konflikt und Harmonie. Zu den Möglichkeiten dynamischer Stabilität in modernen Gesellschaften, 1969, 87 ff.

hang mit der Strukturierung des politischen Diskurses gezeigt, dass die Parteien jene Funktion erfüllen, der bei Betrachtung aus einer institutionenökonomischen Perspektive alle verfassten Organisationen dienen: Sie lösen Kooperationsprobleme (‚*collective action*'-Probleme).[45]

Die Parteien tragen aber nicht nur in der großen Diskurs-Arena zur Lösung von Kooperationsproblemen bei, sondern ermöglichen darüber hinaus auch auf der kleineren parlamentarischen Bühne solide Mehrheiten, indem sie die Abgeordneten ihrer Partei in Fraktionen zusammenfassen und Fraktionsdisziplin durchsetzen.[46] Sie bilden damit – jedenfalls in der parlamentarischen Demokratie – die Grundlage für stabile Entscheidungsprozesse und damit für stabile, das heißt insbesondere nicht für ständig wechselnde Mehrheiten anfällige Regierungen.[47]

In der deutschen parlamentarischen Demokratie wird der Regierungschef – der Bundeskanzler – gemäß Art. 63 GG auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Deutschen Bundestag gewählt. Sodann ernennt der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers – in aller Regel aus den Reihen der obsiegenden Partei bzw. der Koalitionäre – die der Regierung angehörenden Minister, Art. 64 GG. Die Regierungsmitglieder fällen in ihrer Amtszeit die anstehenden politischen Entscheidungen und werden dabei vom Bundeskanzler gestützt, der wiederum auf seine Mehrheit im Parlament bauen kann, jedenfalls solange die Politik auf der Parteilinie liegt. Die Partei verklammert Regierung und parlamentarische Mehrheit. Ein Zwei-Kammern-System verkompliziert diese Logik zwar, ändert aber nichts grundsätzlich: Politische Parteien sind stets bemüht, im Wettbewerb der Interessen Mehrheiten für politische Entscheidungen zu organisieren und tragen dadurch maßgeblich zur Legitimation demokratischer Herrschaft bei.[48]

---

[45] Dazu bereits oben IV.1.a)cc mit Nachweisen in Fn. 24.

[46] Zur Fraktionsdisziplin und den qualitativen Unterschieden zum verfassungswidrigen Fraktionszwang siehe *M. Morlok*, in: *H. Dreier* (Hrsg.), GG-Kommentar, 2006, Art. 38, Rn. 188 und *H.-H. Trute*, in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG, 2012, Art. 38, Rn. 89 ff.; a. A. etwa *N. Achterberg/M. Schulte*, in: *H. v. Mangoldt u. a.* (Hrsg.), GG, 2010, Art. 38 Rn. 41. Zur Zulässigkeit der Fraktionsdisziplin unter dem Grundgesetz *S. Galka/E. Schuett-Wetschky*, Parlamentarismuskritik und Grundgesetz: Hat der Parlamentarische Rat Fraktionsdisziplin abgelehnt?, ZPol 17 (2007), 1095. – Die Unterscheidung zwischen materiellen und formellen Parteibegriffen erscheint zumindest aus einer deskriptiven Perspektive an dieser Stelle gekünstelt. Natürlich sind die Fraktionen von den Parteien *de iure* zu unterscheiden, wenngleich *de facto* nicht ernsthaft behauptet werden kann, dass Partei und Fraktion unabhängig seien. Ob die rechtliche Differenzierung sachlich gerechtfertigt werden kann, ist hier nicht zu verhandeln.

[47] Es ist bemerkenswert, dass die Bundesrepublik Deutschland in den über 60 Jahren ihres Bestehens erst acht Bundeskanzler gesehen hat; Italien beispielsweise hat in etwa derselben Zeit 26 Präsidenten des Ministerrates („Ministerpräsidenten") erlebt.

[48] Das gilt für verschiedene Typen von Zwei-Kammern-Systemen in unterschiedlicher Weise. Mit Blick auf das deutsche System erleichtern Parteien das Funktionieren eines Zwei-Kammer-Systems, weil man im Einzelfall die Interessen der Länder und die Interessen

Schließlich scheint mit Blick auf die Herbeiführung politischer Entscheidung ein Hinweis zur Beschaffenheit von Kompromissen angebracht.[49] In interessenorientierten Entscheidungsverfahren geht es jeder Partei darum, soweit möglich Teile des eigenen Programms und damit der eigenen Interessen durchzusetzen. Der schlussendlich eingegangene Kompromiss repräsentiert also die Machtverhältnisse hinsichtlich der jeweiligen Interessen bei einer Sachfrage.[50] Kompromisse aus der jüngeren politischen Geschichte wie etwa die Gesundheitsreform 2007 belegen, dass dabei in der Regel Elemente der verschiedenen angestrebten Modelle kombiniert werden; die Entwicklung eines unabhängigen „neuen" Lösungsansatzes stellt hingegen die Ausnahme dar.

b) Kontrolle der Entscheidungen

Bei der Kontrolle von politischen Entscheidungen soll es hier im engeren Sinne um die Kontrolle der Regierungsarbeit gehen.[51] Diese wird zunächst einmal parlamentarisch durch die Opposition gewährleistet. Auch die politische Kontrolle folgt dabei der Wettbewerbs-Logik: Die oppositionelle Minderheit hat in ihrem Bemühen, die Mehrheit zu erringen, starke Anreize, die Defizite der Regierungsarbeit zu identifizieren und mit ihren Alternativvorschlägen öffentlich zu vermitteln. Das gilt umso mehr, weil die Oppositionsarbeit in den Zyklus von Wahlen auf unterschiedlichsten Ebenen eingebettet ist. Dabei wird die Opposition ähnlich wie die parlamentarische Regierungsmehrheit durch Parteien strukturiert, welche die ihnen angehörenden Abgeordneten in Gruppen oder Fraktionen zusammenfassen und disziplinieren. Dort wie hier geht es darum, Kooperationsschwierigkeiten zu überwinden, um politisch wirksam sein zu können.

Die starke verfassungsprozessuale Stellung der Oppositionsparteien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hilft diesen, ihre Kontrollfunktion im politischen Prozess zu erfüllen. Angesichts der strukturellen Unterlegenheit der Opposition ist die Funktion der Parteien und Fraktionen hier besonders wichtig, etwa wenn es darum geht, Quoren für die Durchsetzung der Minderheitenrechte zu erreichen – beispielsweise um ein Gesetzesvorhaben „aus der Mitte des Bundestages" einzubringen (Art. 76 GG, § 76 GOBT: Unterzeichnung von einer Fraktion oder von mindestens 5 % der Mitglieder des

---

der in den Parteien repräsentierten Gruppen nicht zur Deckung bringen muss. Das kann man natürlich auch als Nachteil beschreiben: Der von der Verfassung vorgesehene Selbststand der Länder in der Bundesgesetzgebung wird durch die Parteien überspielt (dazu unten V.2.b)bb).

[49] Grundlegend zum politischen Kompromiss *H. Schulze-Fielitz*, Der politische Kompromiß als Chance und Gefahr für die Rationalität der Gesetzgebung, in: *D. Grimm/W. Maihofer* (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, 1988, 290.

[50] Vgl. *J. C. Suntrup*, Zur Verfassung der deliberativen Demokratie, Der Staat 49 (2010), 605, 627.

[51] Vgl. *H. Gast u. a.*, Politische Kontrolle in der Gesetzgebung, ZG 29 (2014), 43.

Deutschen Bundestages), einen parlamentarischen Untersuchungsausschusses einzusetzen (§ 1 Abs. 1 PUG: 25 % der Mitglieder des Deutschen Bundestages) oder ein Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht anzustrengen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG: ebenfalls 25 % der Mitglieder des deutschen Bundestages).[52]

3. Entscheidungsträger

Der politische Prozess muss schließlich Mechanismen vorsehen, durch die geeignete Entscheidungsträger identifiziert und gewählt werden. Die dem vorherrschenden Leitbild folgende rechtliche Ausgestaltung der politischen Ordnung verschränkt, wie gesehen, die Ideen des Interessenwettbewerbs und der Wahl: Die politischen Parteien schnüren inhaltliche Pakete, bilden Plattformen, aus denen die Wähler jenes aussuchen sollen, das ihre Interessen am besten zu verwirklichen verspricht. Gerade weil die Interessen und die aus diesen abgeleitete Positionen im Mittelpunkt einer interessengeleiteten Wahl stehen, liegt es nahe, dass die Parteien nicht nur die inhaltlichen Plattformen bereitstellen, sondern damit auch das Personal verbinden, das ihre Positionen vertritt: Sie stellen das Menü nicht nur zusammen, sie kochen und servieren es auch. Der etablierte Wahl-Mechanismus hat damit eine Doppelfunktion, durch ihn wird sowohl über die von den Parteien zusammengestellten Sachprogramme als auch über Personen entschieden.

Als Mechanismus zur demokratischen Aggregation der Interessen dient die Wahl, weil es in aller Regel keinen direkten Weg gibt, über Interessen, Sachfragen und Programme abzustimmen. Wenn es bei der Wahl aber vordringlich um inhaltliche Positionen geht, wird die Bestimmung des politischen Personals zu einem Reflex dessen, was im Kern eine Abstimmung über eine Art politisches „Rahmenprogramm" ist. Dadurch sind Inhalt und Personal nicht mehr scharf voneinander zu trennen. Folglich kommt auch die Aufgabe, das politische Personal (vor-)auszuwählen, im Wesentlichen den Parteien zu. Dabei lassen sie sich in erster Linie von der Frage leiten, wem sie in Kombination mit ihrem Programm die größten Aussichten für einen Wahlerfolg zutrauen.

---

[52] Dass in Ausnahmefällen diese Oppositionsrechte vom guten Willen der Regierungsmehrheit abhängen und damit rechtlich leerlaufen können, zeigen die Mehrheitsverhältnisse unter der großen Koalition im 18. Deutschen Bundestag. Aus diesem Grund ist die Auffassung, derzufolge die Abhängigkeit des Initiativrechts „aus der Mitte des Bundestages" nach § 76 GOBT von der Erreichung eines Quorums verfassungswidrig sei, gut nachvollziehbar (vgl. etwa *J. Kersten*, in: *T. Maunz/G. Dürig* [Hrsg.], GG, Art. 76, Rn. 47 f., m.w.N. auch zur herrschenden Meinung, die die Beschränkung für verfassungsgemäß hält). Vgl. dazu auch *S. Schuster*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition, DÖV 2014, 516.

a) Auswahl

Unabhängig von den individuellen Motiven, die eine Person veranlassen, eine Betätigung in der Politik zu suchen, muss sie sich also in einer Partei bewähren. Unser Wahlrecht macht die Parteien durch die ihnen zugedachte Rekrutierungsfunktion gleichsam zu Eintrittsportalen in die politische Arena.[53] Ohne Parteibuch ist eine politische Karriere faktisch ausgeschlossen. Das führt einerseits zu der oftmals beklagten „Ochsentour", die Anwärter in den Parteien zu durchlaufen haben, andererseits aber auch zu einer Professionalisierung. Im (parteiinternen) politischen Wettbewerb haben nämlich jene Vorteile, die nicht gleichzeitig einer anderen Erwerbstätigkeit nachgehen, sondern ihre Kraft voll auf die Anforderungen des Politikbetriebs konzentrieren können.

Damit hält aber auch der Wettbewerb des Berufs- und Wirtschaftslebens Einzug in die Politik, was zu einem Wettbewerb um politische Positionen führt; das wiederum hat wohl die Rekrutierung „qualifizierteren" Personals zur Folge: So konnte anhand eines Datensatzes mit Angaben zur Ausbildung und vorherigen Beschäftigung von Bürgermeistern sowie der politischen und administrativen Elite in 8.100 italienischen Kommunen zwischen 1985 und 2008 gezeigt werden,[54] dass ein schärferer – durch verschiedene Maße bestimmter – politischer Wettbewerb mit besser ausgebildeten politischen Eliten korrelierte; auch stieg die Wahrscheinlichkeit, dass sich die zuvor im Berufsleben (also am Markt) erfolgreicheren Kandidaten durchsetzten.

aa) Ermöglichung politischer Karrieren

In den frühen Tagen der modernen Demokratie war es lediglich wohlhabenden Aristokraten und Honoratioren möglich, politisch aktiv zu werden. Dagegen hat die Bildung der Parteien etwa seit Mitte des 19. Jahrhunderts[55], ihre konsequente Anerkennung und (vor allem: finanzielle) Förderung unter dem Grundgesetz dazu beigetragen, dass sich allmählich ein „Berufspolitikertum"[56] herausbilden konnte, das es in dieser Form in den Anfängen der Bundesrepublik

---

[53] Durch die Legitimationsketten-Logik, der zufolge letztlich jeder Amtsträger – ob in Parlament, Verwaltung oder Gerichten – eines zumindest mittelbar demokratisch legitimierten Auftrags bedarf, reicht die Hand der Parteien bei der Auswahl des Personals sogar noch weiter.

[54] *M. De Paola/V. Scoppa*, Political Competition and Politician Quality: Evidence from Italian Municipalities, Public Choice 148 (2011), 547; siehe zur zugrundeliegenden Theorie und zu weiteren in diese Richtung deutenden empirischen Befunden auch die dort nachgewiesene Literatur.

[55] *D. Langewiesche*, Die Anfänge der deutschen Parteien. Partei, Fraktion und Verein in der Revolution von 1848/49, Geschichte und Gesellschaft 4 (1978), 324.

[56] Vgl. *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u. a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315; *T. Rasehorn*, Vom Parteienstaat zum Bürgerstaat, RuP 36 (2000), 90.

noch nicht gab.[57] Für die Entwicklung von Politik als Beruf sind die Parteien von besonderer Bedeutung, weil nur sie das mit den konzeptionell auf Zeit angelegten Mandaten verbundene hohe Beschäftigungsrisiko der Kandidaten und Mandatsträger wirkungsvoll mindern können. Das geschieht zum einen dadurch, dass sie über die Vergabe von („sicheren") Listenplätzen eine Beschäftigungskontinuität im Parlament jenseits der Unwägbarkeiten des Erringens von Direktmandaten gewährleisten können. Zum anderen können Parteien Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb der Parteiorganisation oder in verbundenen Organisationen wie parteinahen Stiftungen bieten. Selbst wenn eine Partei beispielsweise in einem Bundesland von der Regierung abgelöst wird, gibt es oft, etwa in den Verwaltungen anderer Bundesländer oder auf europäischer, bundesrepublikanischer oder kommunaler Ebene, alternative berufliche Einsatzmöglichkeiten. Durch diese Kontinuitätsgewährleistung der Parteien werden politische Lebensläufe, Karrieren, erst möglich, kann Politik mithin erst professionalisiert werden.

bb) Professionalisierung des politischen Personals

Eine solche Professionalisierung liegt sowohl im Interesse der Parteien als auch der Kandidaten, weil sie Effizienzgewinne bringt, die im Wettbewerb zwischen den Parteien wichtig sind. Mit professionellem Personal und effektiver Arbeitsteilung lassen sich komplexere Themenstellungen bearbeiten, und ein von einem Kandidaten „im Nebenamt" betriebener Wahlkampf wird in aller Regel weniger erfolgreich sein als der seines allein auf das Gewinnen der Wahl fokussierten Konkurrenten. Auch hier gilt das Prinzip, dass die Gruppe für gewöhnlich schlagkräftiger ist als der Einzelne: Heute lässt sich auf allen politischen Ebenen ein erfolgversprechender Wahlkampf nur noch mit der logistischen und finanziellen Unterstützung einer Partei[58] führen.

---

[57] Vgl. (durchaus kritisch zur Entwicklung einer „übersteigerten" Entwicklung des Berufspolitikertums) *U. Scheuner*, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, DÖV 1958, 641, 645; *T. Rasehorn*, Vom Parteienstaat zum Bürgerstaat, RuP 36 (2000), 90. – Gleichwohl ist auch heute noch eine Dominanz bestimmter Berufsgruppen in den Parlamenten zu beobachten (etwa Beamte und Rechtsanwälte), die jeweils über erleichterte Rückkehrmöglichkeiten in ihren Beruf verfügen; siehe etwa *T. Braendle/A. Stutzer*, Public servants in parliament: theory and evidence on its determinants in Germany, Public Choice 145 (2010), 223; vgl. ferner *dies.,* A dilemma in the separation of powers: public servants as legislators, in: *Peters, Anne/Handschin, Lukas* (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, 2012, 177. Vgl. auch *M. Weber*, Politik als Beruf (1919), 1994.

[58] Diese Aussage soll mit dem Begriff der „Partei", abweichend von § 2 PartG, auch etwa kommunale Wählergemeinschaften erfassen, die letztlich aus der hier eingenommenen Perspektive dieselben Funktionen im politischen Prozess erfüllen (vgl. etwa *M. Morlok/H. Merten*, Partei genannt Wählergemeinschaft, DÖV 2011, 125). Vgl. *J. Wieland*, Wahlwerbung, ZUM 1994, 447.

b) Überwachung

Mit der Rekrutierungsfunktion korreliert eine Überwachungsfunktion: Die Parteien müssen über das von ihnen ausgewählte Personal wachen. Die Marken, die für den Wähler Verbindlichkeit schaffen und Identität stiften, dienen in diesem Zusammenhang der Minderung der Informationsasymmetrie zwischen Kandidaten und Wählern und als Kontrollinstrument:[59] Parteien sind regelmäßig keine Eintagserscheinungen, sondern darauf angelegt, wiederholt an Wahlen teilzunehmen. Die Interaktion zwischen Parteien und Wählern im politischen Spiel vollzieht sich in definierten Zyklen *da capo*. Nicht nur aus spieltheoretischer Sicht ist daher die Reputation wichtiges politisches Kapital. Diese findet besonderen Ausdruck in der Marke einer Partei, mit der sie für eine Plattform mit einem Kernbereich von Werten und Grundentscheidungen steht. Um im Wettbewerb der unterschiedlichen Interessen abgrenzbar und glaubwürdig zu bleiben, muss dieser Kernbereich hinlänglich bestimmt sein und geschützt werden.

Deshalb muss die Partei als Organisation Wert darauf legen, dass ihr politisches Personal sich innerhalb eines gewissen Toleranzintervalls um diesen Kernbereich bewegt. Sie muss insbesondere verhindern, dass individuelle Akteure mit anderen, abweichenden Interessen unter ihrer „Firma" auftreten und versuchen, ihre Sonderinteressen durchzusetzen. Das Problem, dem die Parteien dabei begegnen, wird in der ökonomischen Vertragstheorie als *„Principal-Agent*-Problem" bezeichnet.[60] Es besteht im Wesentlichen in einer Informationsasymmetrie zwischen *Principal* und *Agent* über die Frage der „Qualität" und des Arbeitseinsatzes des *Agent*. So kann beispielsweise ein Auftraggeber (der *Principal*) regelmäßig *ex ante* nicht wissen, ob der Auftragnehmer (der *Agent*) für die Ausführung geeignet ist und ob er angesichts der Kosten, die dem

---

[59] Vgl. *M. P. Fiorina*, Retrospective voting in American national elections, 1981, der darauf hinweist, dass Marken es ermöglichen, Parteien *im Nachhinein* (also nach Ende der Legislaturperiode) für ihre Politik zur Rechenschaft zu ziehen. Siehe auch *J. M. Snyder, Jr./M. M. Ting*, An Informational Rationale for Political Parties, Am. J. Polit. Sci. 46 (2002), 90; *J. M. Snyder, Jr./M. M. Ting*, Roll Calls, Party Labels, and Elections, Pol. Anal. 11 (2003), 419.

[60] Dazu *A. Nicklisch/N. Petersen*, Vertragstheorie, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 117, 122ff.; vgl. *F. Daumann*, Interessenverbände im politischen Prozeß, 1999, 53 („inhärentes Problem der Korporation"). – Hier werden die auch in der deutschen Literatur gebräuchlichen englischsprachigen Begriffe verwendet. Der guten Ordnung halber sei darauf hingewiesen, dass manch deutscher Autor die Verwendung des Begriffspaars „Prinzipal" und „Vertreter" vorzieht (vgl. *M. Morlok*, Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie für das Öffentliche Recht, in: *C. Engel/M. Morlok* [Hrsg.], Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 1, 8 mit Fn. 28). Die Verwendung des Begriffs „Vertreter" kann allerdings insofern irreführend sein, als sie gerade im rechtswissenschaftlichen Zusammenhang eine Nähe zur zivilrechtlichen Stellvertretung suggerieren könnte. Das ist hier besonders problematisch, weil die Politökonomie sich gerade nicht auf einen an der Stellvertretung orientierten Repräsentationsbegriff festlegt; das ökonomische Konzept geht deutlich darüber hinaus.

Auftragnehmer bei der Durchführung des Auftrages entstehen, auch hinreichend motiviert ist. Das ist besonders dann problematisch, wenn der Arbeitseinsatz schwer zu überprüfen ist, wenn das Arbeitsergebnis neben dem Einsatz des *Agents* von vielen weiteren (ggf. zufälligen) Faktoren abhängt oder wenn gar wie im Dienstvertragsrecht nicht der Erfolg, sondern lediglich die Leistung der Dienste geschuldet ist. Der Lösungsansatz der ökonomischen Vertragstheorie liegt vereinfacht gesprochen darin, über institutionelle Anreize die Interessen des *Principals* und des *Agents* in Gleichlauf zu bringen. Auch das Wirken der Parteien lässt sich mit diesen Konzepten rekonstruieren,[61] wobei zwischen *Principals* und *Agents* auf verschiedenen Ebenen zu unterscheiden ist: Zum einen besteht ein Überwachungsbedürfnis sowohl der Wähler als auch der Parteien hinsichtlich der Kandidaten als *Agents*, zum anderen besteht seitens der Wähler ein Überwachungsbedürfnis bezüglich der Parteien. Die Kandidaten sind damit immer in der Rolle des *Agents*, die Wähler immer in der Rolle des *Principals* – nur die Parteien sind in einer Zwitterstellung und zur gleichen Zeit *Principal* und *Agent*.

aa) Parteien als „Screening"-Instrument

Ein konkreter Lösungsansatz sind Vertragsangebote des *Principals*, die nur für solche *Agents* attraktiv sind, die tatsächlich die vom *Principal* geforderten Fähigkeiten bzw. „Qualitäten" aufweisen. Die Vertragstheorie spricht von *Screening*-Mechanismen. Der „Vertrag", den die Parteien jeweils potenziellen Kandidaten anbieten, erlaubt eine Unterscheidung zwischen denen, die wirklich für die inhaltlichen Kernpositionen einer Partei einstehen wollen, und allen anderen. Sie tun das, indem sie ihre Unterstützung von politischem Wohlverhalten abhängig machen.[62] Damit ist es nur für solche Kandidaten rational, den Vertrag anzunehmen (also sich der Partei anzuschließen und ihren Sanktionsmechanismen zu unterwerfen), deren (inhaltliche) Interessen und Positionen mit denen der Parteien in weiten Teilen übereinstimmen.

bb) Parteien als „Commitment"- und „Signaling"-Instrument

Aus Sicht der Kandidaten für politische Ämter stellt die Partei auch – wiederum in der Begrifflichkeit der ökonomischen Theorie – ein *Commitment*-Instru-

[61] Grundlegend *S. Issacharoff/D.R. Ortiz*, Governing Through Intermediaries, Va. L. Rev. 85 (1999), 1627.

[62] Vgl. *J.M. Snyder, Jr./M.M. Ting*, An Informational Rationale for Political Parties, Am. J. Polit. Sci. 46 (2002), 90; *dies.*, Interest groups and the electoral control of politicians, J. Public Econ. 92 (2008), 482; *B. Caillaud/J. Tirole*, Parties as Political Intermediaries, Quart. J. Econ. 117 (2002), 1453.

ment dar:[63] Durch die Partei können sie sich glaubwürdig dazu verpflichten, für bestimmte inhaltliche Positionen einzutreten. Könnte der Kandidat sich nicht an eine Partei binden, dann hätte der Wähler nur das Wort des Kandidaten, für den es keinen äußeren Anreiz gäbe, nicht wortbrüchig zu werden oder unterschiedlichen Wählern Gegenteiliges zu versprechen. Mit der Bindung an eine Partei macht der Kandidat sein politisches Schicksal zu einem gewissen Grad von seiner Konformität mit der Parteilinie abhängig – ob man dies nun Parteidisziplin oder Parteizwang nennen möchte. Das wird durch die Professionalisierung noch insofern verschärft, als er letztlich auch mit seiner beruflichen Karriere und also mit seinem Lebensunterhalt für seine Identifikation mit dem inhaltlichen Kern seiner Partei bürgt. Über die Parteiangehörigkeit kann der Kandidat also den Wählern ein glaubwürdiges „Signal" senden, dass er über bestimmte Eigenschaften verfügt, die dem Wähler wichtig sind – so wie Interessen, Positionen oder eine Ideologie.

Bei der Bindung des politischen Personals an die Parteien spielen Marken also eine wichtige Rolle; das Spiel kann aber auch nuancierter und komplizierter sein als hier dargestellt. So können Parteien durchaus auch bewusst Personal einsetzen, um einen inhaltlichen Kurs zu relativieren (prominente Beispiele sind *Norbert Blüm* in der CDU und *Philip Rosenthal* bei der SPD). Bisweilen kann es gerade zum Markenkern einer Partei gehören, dass Politiker aus der Reihe tanzen (dürfen). Schließlich gibt es den Kanzler(innen)wahlverein, bei dem die Person das Programm ist. All diese Beispiele zeigen, dass die dargestellte Logik vereinfachen mag, dass sie aber dem Grunde nach verfängt.

Von diesem Mechanismus profitiert auch der Wähler: Weil er weiß, dass die Parteien ihren Markenkern schützen müssen, kann er sich darauf verlassen, dass die Parteien ihr Personal umsichtig auswählen und streng überwachen werden. Und weil in letzter Konsequenz die politische oder gar berufliche Existenz des Kandidaten weitgehend von der Partei abhängt, weiß der Wähler auch, dass er vom Kandidaten im Wesentlichen Linientreue erwarten kann: Die Interessen von *Principal* und *Agent* sind damit gleichgerichtet, der Konflikt ist „vertraglich" gelöst. Die Parteien vermitteln also politische Verantwortlichkeit und Kontrolle: Die Kandidaten und Mandatsträger sind den Parteien verantwortlich, die Parteien den Wählern. Damit kann man vertragstheoretisch die Parteien auch als vertragsähnlichen Überwachungsmechanismus der Wähler (*Principals*) über die Kandidaten (*Agents*) verstehen.

Durch politische Karrieren und die Professionalisierung des politischen Personals – also durch die Etablierung von Politik als Beruf – gelten für Kandidaten vor der Wahl und Mandatsträger nach der Wahl die hier dargestellten Überle-

[63] *D.J. Levinson*, Parchment and Politics, Harv. L. Rev. 124 (2011), 657 zeigt eine Reihe von „commitment"-Instrumenten in der amerikanischen Politik und Verfassung auf, ohne die Parteien aber als solches zu bezeichnen. Vgl. auch *M. Smart/D. M. Sturm*, Term limits and electoral accountability, J. Public Econ. 107 (2013), 93.

gungen im Wesentlichen in gleichem Maße; denn in Anlehnung an ein geflügeltes Wort aus dem Sport ist „nach der Wahl vor der Wahl“: In aller Regel muss jeder Mandatsträger eine nächste Wahl bestehen und ist daher anfällig für die Kontrolle durch die Partei. Eine Ausnahme bilden allenfalls Kandidaten, die für ihre Partei – aus unterschiedlichen Gründen – unverzichtbar sind und sich daher eine gewisse Unabhängigkeit leisten können, oder solche, die nicht erneut kandidieren werden und sich daher leisten können, innerlich abständig zu sein.[64]

c) Mobilisierung zur Wahl

Durch die Möglichkeit, unter Alternativen auszuwählen, wird Wettbewerb in den politischen Prozess eingeführt.[65] Wie dargelegt,[66] ist es nicht zuletzt für die Systemlegitimation von Demokratien wichtig, dass die Bürger auch tatsächlich wählen gehen. Das ist ohne eine sanktionierte Wahlpflicht nicht selbstverständlich, gerade wenn die Wahl utilitaristisch als Instrument zur Durchsetzung der eigenen Interessen verstanden wird. Wie kann man die Wahlberechtigten mobilisieren, und welche Rolle kommt dabei den Parteien zu?

Der textliche Befund der Verfassung deutet zunächst nicht darauf hin, dass den politischen Parteien auch bei den Wahlen eine besondere Rolle zukommt. Das Grundgesetz nennt die Parteien nur im Zusammenhang mit der politischen Willensbildung; Art. 38 Abs. 1 GG etwa, der die Wahl zum Deutschen Bundestag behandelt, erwähnt sie mit keiner Silbe. Das steht in eklatantem Widerspruch zur beobachteten Wirklichkeit: Mit Ausnahme der in vielerlei Hinsicht außergewöhnlichen Wahl von 1949, hat es in der Bundesrepublik nie ein unabhängiger Kandidat geschafft, in den Bundestag gewählt zu werden.[67] Das Bundesverfassungsgericht erklärt, Wahlen könnten „ohne die Parteien nicht durchgeführt werden“,[68] und sieht in diesen (mittlerweile muss man wohl sagen: auch)

---

[64] Vgl. *J. Alt u. a.*, Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits, J Politics 73 (2011), 171; *B. Cain u. a.*, Term Limits, in: *M.P. McDonald/J. Samples* (Hrsg.), The Marketplace of Democracy, 2006, 199. – Auch in Verhaltensexperimenten ist derlei Verhalten zu beobachten: In Kooperationsspielen ohne Sanktionsmechanismen nimmt die Kooperation regelmäßig gegen Spielende ab (sofern dies absehbar ist) und bricht spätestens in der letzten Runde völlig zusammen („Endrunden-Effekt“); vgl. *J. Weimann*, Individual behaviour in a free riding experiment, J. Public Econ. 54 (1994), 185 (m.w.N.).

[65] Siehe etwa *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643.

[66] Dazu oben I.1.b und II.1.a.

[67] Drei Mitglieder des ersten Deutschen Bundestags werden als „unabhängig“ bezeichnet, weil sie keiner der etablierten Parteien angehörten. Allein der Unternehmer *Richard Freudenberg* trat indessen tatsächlich unabhängig und weitgehend ohne die Unterstützung von politischen Organisationen an; er gewann seinen Wahlkreis Mannheim-Land mit 43,7 %. Schon bei der nächsten Wahl im Jahr 1953, bei der erstmals ein Wahlrecht mit Erst- und Zweitstimmen Anwendung fand, waren parteilose Bewerber völlig chancenlos.

[68] BVerfGE 60, 53, 66 (Rundfunkrat [1982]).

„Wahlvorbereitungsorganisationen“[69]. Woran liegt es also, dass den Parteien bei der Mobilisierung zur Wahl so eine herausragende Rolle zukommt?

Die Antwort folgt zum einen aus den Erwägungen in den zwei vorangegangenen Abschnitten. Natürlich werden Wahlen logistisch von Staats wegen organisiert, ihre inhaltliche Bedeutung gewinnen sie im politischen Prozess aber erst durch die Parteien: Sie stellen die Inhalte und das Personal bereit, über die im Wahlgang abgestimmt wird. Und nur wenn Wahlen Bedeutung haben, wenn es mit anderen Worten „um etwas geht“, kann das Wahlvolk motiviert werden, zur Urne zu gehen. Die Bedeutung der Parteien für die Wahl findet im deutschen Wahlrecht durch das bei Wahlen auf allen Ebenen – von der Europawahl bis zu den Kommunalwahlen in den Ländern – vorherrschende System der personalisierten Verhältniswahl ihren institutionellen Niederschlag – und gleichzeitig verfestigt das Wahlsystem auch die ihm zugrundeliegende Konzeption. Schon begrifflich bildet die – auf Parteien ausgerichtete – Verhältniswahl den Schwerpunkt. Vorschriften wie das Nachrücken eines Listenkandidaten bei Versterben eines Mandatsträgers (z.B. § 48 Abs. 1 S. 1 BWahlG) verdeutlichen den Fokus auf die Liste, die von einer Partei erstellt wird. Dass diese Perspektive auch von den Wählern verinnerlicht ist, zeigen empirische Untersuchungen, denen zufolge jedenfalls den Spitzenkandidaten der Volksparteien (hier: den Kanzlerkandidaten) für das Wahlergebnis nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt.[70]

Parteien haben aber über die in den beiden vorigen Abschnitten beschriebenen Funktionen hinaus, die mittelbar auch der Wahlvorbereitung dienen, noch eine konkretere, auf den Wahlakt selbst bezogene Vorbereitungsfunktion: Die Mobilisierung der Wähler. Der in der Politökonomie prominenten These vom „rationalen“, das heißt seine Entscheidungen an seinen wohlverstandenen Interessen ausrichtenden Wähler zufolge werden rationale Akteure bei Zugrundelegung eines einfachen Kosten-Nutzen-Kalküls nämlich trotz der bis hierhin geleisteten Vorarbeiten der Parteien in aller Regel überhaupt nicht wählen.[71] Die hinter dieser Argumentation stehende Logik hat sich in ähnlicher Ausprägung bereits bei der „rationalen Ignoranz“ hinsichtlich der Beschaffung politischer

[69] BVerfGE 8, 51, 63 (1. Parteispenden-Urteil [1958]); vgl. auch *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157, 165. Anders allerdings ausdrücklich BVerfGE 85, 264, 284 (Parteienfinanzierung II [1992]): „Die Parteien sind indes nicht bloße Wahlvorbereitungsorganisationen, und nicht nur in dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerläßlich.“

[70] *A. Wagner/B. Weßels*, Kanzlerkandidaten, in: *R. Schmitt-Beck* (Hrsg.), Wählen in Deutschland, 2011, 345; *A. Wagner/B. Weßels*, Parties and their Leaders. Does it matter how they match? The German General Elections 2009 in comparison, Electoral Studies 31 (2012), 72.

[71] Einen guten Überblick über Theorie und Empirie gibt *D. C. Mueller*, Public Choice III, 2003, 304ff. Eine gründliche theoretische und empirische Bearbeitung hat *P. Thurner*, Wählen als rationale Entscheidung, 1998 vorgelegt. – Vgl. auch den Film: *C. Metzler/J. Kurz*, Voting Schmoting, 2008. Siehe auch *J.H. Fowler/O. Smirnov*, Dynamic Parties and Social Turnout: An Agent-Based Model, Am. J. Sociol. 110 (2005), 1070, 1071.

Informationen gezeigt: In Wahlkreisen der Größenordnungen, wie sie heute auf allen Ebenen vorzufinden sind, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die eigene Stimme ausschlaggebend („*pivotal*") für den Ausgang der Wahl ist, infinitesimal gering.[72] *Gordon Tullock*, einer der Begründer der *Public Choice* Theorie, wiederholt gebetsmühlenartig, dass es wahrscheinlicher sei, durch einen Verkehrsunfall auf dem Weg zum Wahllokal ums Leben zu kommen, als den Ausgang der Wahl zu verändern (und dass er deshalb nicht wählen gehe[73]). Wenn der Wähler den Erwartungsnutzen der Wahlhandlung berechnet, indem er die geringe Eintrittswahrscheinlichkeit, dass seine Stimme ausschlaggebend ist, mit dem potenziellen Nutzen – also der Differenz zwischen dem vom Wähler favorisierten Kandidaten und dem von diesem inhaltlich am weitesten entfernten Gegenkandidaten – multipliziert, so wird dieser in aller Regel geringer sein, als die für ihn mit der Wahl verbundenen Kosten (zu denen auch das *Tullock'sche* Unfallrisiko zu zählen ist). Das macht es für ihn irrational im Sinne der Entscheidungstheorie, Ressourcen aufzuwenden um zur Wahl zu gehen – und erst recht, um sich über die zur Wahl stehenden Alternativen zu informieren (vor allem, wenn er gar nicht wählen geht). Das gilt umso mehr, als auch der gewählte Kandidat nicht allein über die umgesetzte Politik entscheidet, sondern seinerseits nur über Mehrheiten wirksam werden kann.

Diese simple Betrachtung leuchtet – wenn man einen rationalen Wähler unterstellt – unmittelbar ein, wo ein Mehrheitswahlrecht gilt (in Deutschland also etwa für die Erststimme bei der Wahl zum Deutschen Bundestag): Welcher Kandidat gewinnt, dürfte wohl letztlich nie von einer Stimme abhängen.[74] Aber auch in einem Verhältniswahlsystem verfängt die Argumentation: Wenngleich dem Grundsatz nach – jenseits von Mindesthürden – alle Stimmen die relative Sitzverteilung im Parlament beeinflussen, ist es faktisch ausgeschlossen, dass eine Stimme die Mehrheitsverhältnisse im Parlament verändert oder mittelbar gar den Ausschlag zwischen zwei Regierungen gibt.

---

[72] Allerdings kommt es immer wieder vor, dass Wahlen in einzelnen Wahlkreisen sehr knapp ausgehen. Bei der Kommunalwahl 2014 in Nordrhein-Westfalen kam es im Bonner Wahlkreis Wahlbezirk Dottendorf/Gronau zu einem Stimmenpatt: Die beiden Kandidaten von CDU und SPD errangen jeweils 1.307 Stimmen (dazu *L. Inhoffen*, Stimmenpatt ist in Bonn ein Novum, 2014). Bei der Bundestagswahl 2013 gewann im Wahlkreis 120 („Essen III") die SPD-Kandidatin zunächst mit 3 Stimmen Vorsprung vor ihrem CDU-Mitbewerber (59.043 zu 59.040, je 39,5 %); wegen Unregelmäßigkeiten wurde der Wahlkreis erneut ausgezählt, dabei „wuchs" ihr Vorsprung auf 31 Stimmen. Beide Kandidaten waren allerdings über die Liste „abgesichert", so dass das Votum der Wähler an dieser Stelle keinen Unterschied gemacht hat. – Vgl. zum letzten Aspekt *H. H. v. Arnim*, Wahl ohne Auswahl, ZRP 2004, 115.

[73] Dieses Zitat ist legendär, aber nicht in seinen wissenschaftlichen Publikationen zu finden; ein Beispiel findet sich etwa im Interview in *C. Metzler/J. Kurz*, Voting Schmoting, 2008, bei Min. 0:49. – *Tullocks* Studenten machten sich daher einen Spaß daraus, ihm im Anschluss an ihren Urnengang ihren „*I voted*"-Aufkleber, den man bei amerikanischen Wahlen erhält, an die Bürotür zu kleben.

[74] Siehe aber Extremfälle wie der in Fn. 72 beschriebene.

Zwar ist empirisch zu beobachten, dass eine beträchtliche Zahl von Menschen sich regelmäßig an Parlamentswahlen beteiligt,[75] so dass die Gründe der offenbar unzutreffenden Verhaltensvorhersagen getrost dem diesbezüglich überbordenden Diskurs[76] der theoretischen Ökonomen überlassen werden könnten. Doch unabhängig von der Frage, ob wir möglicherweise eine „Rationalisierung" der Wähler erleben, die vielleicht nicht mehr zur Wahl gehen, weil sich die Kosten-Nutzen-Perspektive politisch durchsetzt und es sich aus dieser Warte scheinbar nicht mehr „lohnt",[77] bietet diese Perspektive einen Ansatzpunkt zur Erklärung der Rolle der Parteien bei der Wählermobilisierung: Auch in diesem Bereich tragen sie institutionell dazu bei, die mit der Wahl einhergehenden Kosten zu minimieren und den mit ihr verbundenen individuellen Nutzen zu maximieren.[78]

Es hat sich bereits gezeigt, dass die Parteien durch die Bewertung von Informationen und die Erstellung von Entscheidungsmenüs für ihre Zielgruppe die Informationskosten der Bürger dramatisch reduzieren. Je näher die nächsten Wahlen rücken, umso mehr wirken sie auch darüber hinaus: Im Wahlkampf warten die Parteien nicht darauf, dass sich die Wähler über die von den Parteien bereitgestellten Entscheidungsmenüs informieren, sie präsentieren sie ihnen auch proaktiv. Damit wird ihnen auch die Abhollast genommen, der Wähler kann Informationen zu ihn interessierenden politischen Fragen gleichsam frei Haus „konsumieren"[79]. Aus der Vielzahl der politischen Themen kristallisiert

[75] Diese Beobachtung verwirrt Politökonomen, die sie wegen des Unvermögens, das Phänomen befriedigend zu erklären, „Wahlparadox" genannt haben. Vgl. *A. Downs*, An Economic Theory of Democracy, 1957; *J.A. Ferejohn/M.P. Fiorina*, The Paradox of Not Voting, Am. Polit. Sci. Rev. 68 (1974), 525.

[76] Statt vieler nur *J.H. Aldrich*, When is it rational to vote?, in: *D.C. Mueller* (Hrsg.), Perspectives on Public Choice, 1996, 373; *J.A. Ferejohn/M.P. Fiorina*, The Paradox of Not Voting, Am. Polit. Sci. Rev. 68 (1974), 525, 525 ff.; *J.O. Ledyard*, The Paradox of Voting and Candidate Competition. A General Equilibrium Analysis, in: *G. Horwich/J.P. Quirk*, Essays in contemporary fields of economics, 1981, 54; *J.O. Ledyard*, The Pure Theory of Large Two-Candidate Elections, Public Choice 44 (1984), 7; *T.R. Palfrey/H. Rosenthal*, A Strategic Calculus of Voting, Public Choice 41 (1983), 7 und *dies.*, Voter Participation and Strategic Uncertainty, Am. Polit. Sci. Rev. 79 (1985), 62; *G. Tullock*, Toward a Mathematics of Politics, 1967, 110 (*„taste for voting"*); vgl. *D.C. Mueller*, Public Choice III, 2003, 304 ff.

[77] Vgl. etwa *A. Schäfer*, Die Folgen sozialer Ungleicheit für die Demokratie in Westeuropa, ZfVP 4 (2010), 131, 151 und 186, mit Hinweis auf *R.E. Goodin/J. Dryzek*, Rational Participation, Brit. J. Polit. Sci. 10 (1980), 273, deren These empirisch bestätigt worden sei.

[78] Sie tragen dadurch zu einer Reduzierung des Wahlparadoxons (s. Nachweise in Fn. 75) bei; vgl. BVerfGE 85, 264, 284 (Parteienfinanzierung II [1992]); *A. Downs*, An Economic Theory of Democracy, 1957, 85 ff. (*„rational habit"*); *M.R. Hershey*, Political parties as mechanisms of public choice, in: *R.S. Katz/W.J. Crotty*, Handbook of Party Politics, 2006, 75, 79 (*„heuristic"*).

[79] Zum Wandel des von der Angebotsseite getriebenen politischen Marktes mit dem „Bürger als Subjekt" zum von der Nachfrageseite getriebenen politischen Markt mit dem „Bürger als Konsumenten" instruktiv *S. Bartolini/P. Mair*, Challenges to Contemporary Political Parties, in: *L. Diamond/R. Gunther* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, 327, insbesondere 333.

sich in dem im Wesentlichen von den Parteien gestalteten Wahlkampf-Diskurs ein Bündel von Fragen heraus, von denen sich die Parteien erhoffen, dass sie ihnen bei der Wahlentscheidung vieler Bürger einen Wettbewerbsvorteil eintragen. Jede Partei stellt die Stärken der eigenen Argumentation und die Schwächen der anderen Konzepte dar; in gleicher Weise verfährt man mit Personalfragen. Dadurch bekommen die Wähler, ohne großes eigenes Zutun und in überaus verdichteter Form, einen Überblick über die von der politischen Führung für relevant gehaltenen Themen. Für die Markenbildung der politischen Parteien, deren Bedeutung schon für verschiedene andere von den Parteien wahrgenommene Funktionen gezeigt wurde, ist der Wahlkampf ebenfalls ein wichtiges Instrument.

Darüber hinaus stellen Parteien die logistischen und finanziellen Mittel bereit, um den Wahlkampf für die Kandidaten ihrer Plattform zu stemmen.[80] Nur mit dieser Hilfe kann die Botschaft sprichwörtlich in die Häuser der Wähler getragen werden. Zu guter Letzt wird immer wieder darauf hingewiesen, dass auch der „Unterhaltungswert" des Wahlkampfs („*Politainment*"[81]) zur Mobilisierung der Wähler beitrage.[82]

---

[80] Vgl. *S. Ansolabehere/J. M. Snyder, Jr.*, Soft Money, Hard Money, Strong Parties, Colum. L. Rev. 100 (2000), 598.

[81] *B. Holznagel*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, VVDStRL 68 (2009), 381, 396ff. (m.w.N.); wie alt das Problem ist, zeigt sich bei *D. Jörke*, Edmund Burke über verheerende Folgen von Wahlkämpfen, Berliner Debatte Initial 2007, 156, 161.

[82] *D.P. Green u.a.*, Partisan hearts and minds. Political parties and the social identities of voters, 2002; *M. Karlberg*, Partisan Branding and Media Spectacle, Democratic Communiqué 18 (2002), 1; *D. Klinghard*, The Nationalization of American Political Parties, 1880–1896, 2010, 54; *F. Ossenbühl*, Die Parteien im System des Grundgesetzes, BayVBl. 2000, 161, 167 mit Verweis auf *P. Kevenhörster,* In der Theaterwelt des politischen Entertainments, F.A.Z. Nr. 208 v. 8. September 1999, 11; *M. Shefter*, Political parties and the state, 1994, 112. Vgl. auch *E.G. Mahrenholz*, Des Bundesrates theatralische Sendung, in: *P. Häberle u.a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 323.

V. Keine Demokratie mit Parteien

> Si on confiait au diable l'organisation de la vie publique, il ne pourrait rien imaginer de plus ingénieux [que les partis politiques].
>
> *Simone Weil*[1]

Wie sich im vorangegangenen Kapitel gezeigt hat, lösen politische Parteien alle wesentlichen Probleme, die sich aus demokratischen Herrschaftsformen unter unserem gegenwärtigen Leitbild ergeben. Dennoch sind sie seit jeher Gegenstand leidenschaftlicher und scharfer Kritik.[2] So schrieb schon *Johann Wolfgang von Goethe* an *Friedrich von Schiller*: „[D]ie Fratze des Parteigeists ist mir mehr zuwider als irgendeine andere Caricatur."[3] *George Washington* warnte in seiner Abschiedsbotschaft 1796 „aufs eindringlichste vor den verderblichen Wirkungen des Geistes der Parteilichkeit."[4] *David Hume* schrieb einst, die Gründer von

[1] *S. Weil*, Anmerkungen zur generellen Abschaffung der politischen Parteien (1950), 2009, 26: „Vertraute man die Organisation des öffentlichen Lebens dem Teufel an, er könnte nichts Genialeres ersinnen [als die politischen Parteien, E.T.]." Die hier abgedruckte eigene Übersetzung weicht in einem Punkt von der zitierten deutschen Ausgabe ab, die statt „Genialeres" das Wort „Tückischeres" verwendet.

[2] *S. Wilentz*, The rise of American democracy: Jefferson to Lincoln, 2005 argumentiert, dass ironischerweise der überwiegende Teil dieser Kritik, jedenfalls in der amerikanischen Geschichte, gerade aus parteipolitischen Gründen formuliert wurde. Das Argument findet sich zugespitzt und knapp auch bei *ders.*, The Mirage, New Republic 242 (2011), 25. Einen Überblick über den deutschen Diskurs geben *R. Bevan u.a.*, Anti-Party Discourses in Germany. Three Essays, 1995.

[3] Brief vom 17. Mai 1797, abgedruckt in: *J. W. v. Goethe/F. Schiller*, Briefwechsel zwischen Schiller und Goethe in den Jahren 1794 bis 1805, 1870, 300 (Nr. 316).

[4] Eigene Übersetzung. Die Mahnung lautet im Original: „*Let me […] warn you in the most solemn manner against the baneful effects of the spirit of party, generally. This spirit, unfortunately, is inseparable from our nature, having its root in the strongest passions of the human mind.*" Der Satz entstammt der „Farewell Address" an das Volk der Vereinigten Staaten (*G. Washington*, Washington's Farewell Address to the People of the United States, Senate Documents 106-21, 2001). Später führt er in dem Text aus: „*Without looking forward to an extremity of this kind (which nevertheless ought not to be entirely out of sight) the common and continual mischiefs of the spirit of party are sufficient to make it the interest and the duty of a wise people to discourage and restrain it. It serves always to distract the public councils and enfeeble the public administration. It agitates the community with ill founded jealousies and false alarms, kindles the animosity of one part against another, foments occasionally riot and insurrection. It opens the door to foreign influence and corruption, which find a facilitated access to*

Parteien seien „zu verabscheuen und zu hassen."[5] *Thomas Jefferson*, später selbst Mitbegründer einer der ersten amerikanischen Parteien, hielt die Parteizugehörigkeit für eine „Sucht", „die tiefste Erniedrigung eines freien und moralischen Menschen." Um seine Abscheu zu unterstreichen, schrieb er pathetisch: „Wenn ich nicht in den Himmel komme, ohne einer Partei anzugehören, dann gehe ich dort lieber gar nicht hin."[6] *Robert von Mohl*, Staatswissenschaftler und unter anderem Abgeordneter der Frankfurter Nationalversammlung sowie des Reichstages, schrieb 1872, die Partei sei „ein nach allen Seiten schädlicher Auswuchs und Unfug, ein Beweis von unfertiger staatlicher Erziehung."[7] Wenige Jahrzehnte später notierte sein Kollege *Erich Kaufmann*, Parteien seien „unheimliche gesellschaftliche Gewalten", „die sich selbst die Normen ihres Verhaltens gebend, ihr Gesetz dem Verfassungsleben aufzwingen und in ihrer durchaus irrationalen Kraft durch staatlich formulierte abstrakte Regeln nicht reguliert werden können."[8] *Alexander Pope* spitzte das zu und hielt die Partei für „den Wahnsinn Vieler zum Nutzen Weniger."[9] Und genau jener *Elmer E. Schattschneider*, der eben noch die Partei als Macher der Demokratie gepriesen hat,[10] bezeichnet sie auch als Gruppe, die durch die „verbindende Kraft öffentli-

---

the government itself through the channels of party passion." – Den ersten Entwurf dieses Textes schrieb der erste US-Präsident *Washington* schon gegen Ende seiner ersten Amtszeit (1792) gemeinsam mit *James Madison*. Unter dem Eindruck der Querelen zwischen *Alexander Hamilton* und *Thomas Jefferson*, die als Minister unter *Washington* im Begriff waren, zwei konkurrierende Parteien gegeneinander in Position zu bringen, entschied er sich, eine zweite Amtszeit anzustreben, weil er der Auffassung war, die junge Nation vertrage diese Polarisierung noch nicht. Die Schrift trägt das Datum des 19. September 1796 und wurde wenige Wochen vor der Wahl des zweiten US-Präsidenten durch das *Electoral College* verbreitet.

[5] *D. Hume/K. Haakonssen*, Political Essays, 1994, 33 ff.: „*As much as legislators and founders of state ought to be honored and respected among men, as much ought the founders of sects and factions be detested and hated.*" (eigene Übersetzung).

[6] Brief *Thomas Jeffersons* an *Francis Hopkinson* vom 13. März 1789, abgedruckt in: *A. Koch/W. Peden*, The life and selected writings of Thomas Jefferson, 1993, 424: „*If I could not go to heaven but with a party, I would rather not go there at all.*" (eigene Übersetzung).

[7] Zitiert nach *H. Triepel*, Staatsverfassung und politische Parteien, 1928, 17.

[8] Zitiert nach *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1958), 11, 11; ähnlich für die Situation unter dem Grundgesetz *F. Ossenbühl*, Die Parteien im System des Grundgesetzes, BayVBl. 2000, 161, 161.

[9] Eigene Übersetzung. *R. Hofstadter*, The idea of a party system, 1969, 2 gibt als Quelle *Jonathan Swift* an, aber die Quellenlage legt nahe, dass der Ausspruch auf *Alexander Pope* zurückgeht. In einem Brief an *Edward Blount* vom 27. August 1714 schreibt er: „*I find myself just in the same situation of mind you describe as your own, heartily wishing the good, that is the quiet of my country, and hoping a total end of all the unhappy divisions of mankind by party-spirit, which at best is but the madness of many for the gain of a few.*" (*A. Pope*, The Works of Alexander Pope, Esq., In Verse and Prose, 1812, 287; vgl. auch *M.J. Hinich/M.C. Munger*, Ideology and the Theory of Political Choice, 1996, 82). Die fehlerhafte Zuschreibung zu *Jonathan Swift* dürfte daher rühren, dass sich eine Notiz dieser Aussage – mit Hinweis auf *Pope* – in einer Sammlung von Briefen *Swifts* befand (*J. Swift*, The Works of Jonathan Swift, Dean of St. Patrick's, Dublin [1765], 240).

[10] Siehe dazu oben bei IV., Fn. 6.

cher Beute“ zusammengehalten werde.[11] *Simone Weil* fragt in ihrem flammenden Plädoyer zur Abschaffung der politischen Parteien rhetorisch, ob „es auch nur ein Quäntchen Gutes“ in den Parteien gebe oder sie nicht vielmehr „ein Übel schlechthin“ seien.[12] Selbst im aktuellen politischen Diskurs hört man Rufe von Politikern, bestimmte Themen nicht für parteipolitische Zwecke zu missbrauchen,[13] was impliziert, dass der Parteilichkeit etwas inhärent Unmoralisches anhaftet.[14] Schließlich verleiht Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG – das Erfordernis binnendemokratischer Strukturen in Parteien – einem verfassungsrechtlichen Misstrauen Ausdruck, das aus der Weimarer Zeit Lehren zu ziehen versucht, damit aber gleichzeitig darauf hindeutet, dass Parteien eine Eigenrationalität entwickeln können, die dem demokratischen Prozess abträglich ist. Es ist interessant, dass die Parteien wie kaum eine andere politische Institution bis heute so leidenschaftlich als Gefahr wahrgenommen werden. Dieses oft intuitiv ausgedrückte Unbehagen an den politischen Parteien lässt sich sachlich substantiieren.

1. Diskurs

Was etwa die Strukturierung des Diskurses anbelangt, so leisten sie zwar wie gezeigt positive Beiträge (dazu oben IV.1), die sie einerseits zu essentiellen Instrumenten im politischen Diskurs machen; auf der anderen Seite gehen von ihnen aber auch Gefahren für eine offene und unverfälschte politische Willensbildung aus.

a) Willensbildung

Ein guter Teil des Misstrauens gegenüber den Parteien erklärt sich mit der Intuition, dass diese sich auf die Durchsetzung von Gruppen- oder Sonderinteressen ihrer Wahlklientel konzentrieren, und dass dabei das Gemeinwohl aus dem Blick gerät. Hier wird die letztlich schon im Leitbild angelegte latente Spannung zwischen der Vorstellung des unparteilichen, sachorientierten Amtswalters und des Wettbewerbs der Individualinteressen spürbar.

---

[11] *E. E. Schattschneider*, Party Government, 1942, 37: „*cohesive power of public plunder*“ (eigene Übersetzung).

[12] *S. Weil*, Anmerkungen zur generellen Abschaffung der politischen Parteien, 2009, 8: „*Y a-t-il en eux même une parcelle infinitésimale de bien? Ne sont-ils pas du mal à l'état pur ou presque?*“ (frz. bei *dies.*, Note sur la suppression générale des partis politiques, 25).

[13] So zuletzt etwa *Martin Schulz*, der gar ein Spannungsverhältnis zwischen Parteipolitik und Gemeinwohlzielen andeutet: „Das ist nicht die Zeit für Parteipolitik. Der Wahlkampf ist beendet. Jetzt ist die Stunde, das zu tun, was notwendig ist, damit wir auf unserem Kontinent Frieden und Wohlstand bewahren und neue Stärke gewinnen.“ (zit. nach *V. Medick*, Schulz fordert Ende des Machtkampfs um Juncker, Spiegel Online v. 4. Juni 2014).

[14] Vgl. *J. A. Gardner*, Can Party Politics Be Virtuous?, Colum. L. Rev. 100 (2000), 667.

aa) Ausnutzung rationaler Ignoranz

So können für Parteien bisweilen etwa Anreize bestehen, die rationale Ignoranz[15] der Wähler nicht zu vermindern, sondern auszunutzen. Das wiegt besonders dann schwer, wenn der Willensbildungsprozess durch die Parteien weitgehend oligopolisiert ist. In der *Public Choice* Literatur wird ein solches Streben nach einer „politischen Rente" (*rent-seeking*[16]) durch die Bedienung von Sondergruppen (*special interests*) intensiv untersucht.[17] Kleine Gruppen mit besonders prononcierten Interessen, deren Wahlentscheidung maßgeblich von einer einzigen politischen Entscheidung – etwa der Gewährung eines steuerlichen Vorteils – abhängt, weil diese Entscheidung ihnen einen großen individuellen Nutzen bringt, können mit Kandidaten für politische Ämter und Parteien zum Nachteil einer großen Zahl von Wählern kolludieren: Denn die Parteien können der kleinen Gruppe diesen Vorteil versprechen und sich damit den Block von Stimmen sichern, wenn der Schaden für die übrigen Wähler unterhalb jener Wahrnehmungsschwelle liegt, ab der es für die Wähler rational wird, sich zu informieren. Die große Zahl der Wähler wird diesen Nachteil dann nämlich gar nicht bemerken und aus diesem Grund auch die Mandatsträger und Parteien nicht – beispielsweise durch Abwahl – politisch „bestrafen"; die Gruppe mit Sonderinteressen dagegen wird die Partei politisch zumindest mit ihren Stimmen belohnen. Eine besonders fragwürdige Variante der Einflussnahme von Sonderinteressen sind – in der Regel gut dotierte – Nebentätigkeiten von Mandatsträgern (*built-in*-Lobbyismus[18]). Die *Schumpeter*'sche Vorstellung, dass der Wettbewerb in der Politik gerade zur politischen Bildung der Massen führen werde, weil nur so die politischen Eliten im Wettbewerb bestehen können, erfüllt sich in derlei Konstellationen also gerade nicht.

---

[15] Dazu oben IV.1.a)aa.

[16] Erstmalig beschrieben wurde das Phänomen durch *G. Tullock*, The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, Western Econ. J. 7 (1967), 224; grundlegend auch *A. O. Krueger*, The Political Economy of the Rent-Seeking Society, Am. Econ. Rev. 64 (1974), 291. Einen Überblick über den Forschungsstand bei grundsätzlichen Fragen des „*rent-seeking*" bei politischen Parteien bieten *R. L. Hasen*, Lobbying, Rent-Seeking, and the Constitution, Stan. L. Rev. 64 (2012); ferner *A. J. Heidenheimer/M. Johnston*, Political Corruption, 2002, insbesondere Kapitel 11, 14, 21 und 37–40. Auch innerhalb von Parteien sind solche Verhaltensmuster zu beobachten, vgl. *R. E. McCormick/R. D. Tollison*, Rent-Seeking Competition in Political Parties, Public Choice 34 (1979).

[17] Vgl. *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133 (147 f.). – Eine lesenswerte Fallstudie (zur Regulierung des Milchprodukte-Marktes bei Einführung der Margarine in den USA), die die durch Parteien vermittelte Wirkung von Sondergruppen im politischen Prozess historisch nachzeichnet, findet sich bei *G. P. Miller*, Public Choice at the Dawn of the Special Interest State: The Story of Butter and Margarine, Cal. L. Rev. 77 (1989), 83.

[18] *O. Piechaczek*, Lobbyismus im Deutschen Bundestag, 2013, 21 ff.

bb) Verstärkung des Einflusses des Geldes

Allerdings werden Sondergruppeninteressen nicht nur verfolgt, um die politische Plattform zu erweitern und so die Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu erhöhen, vielmehr können sie auch im Gegenzug zu Parteispenden unterstützt werden.[19] Die zusätzlichen finanziellen Mittel können dann etwa im Wahlkampf eingesetzt werden, um mehr potenzielle Wähler zu erreichen und dadurch die Aussichten auf einen Wahlerfolg zu verbessern. Dabei handelt es sich nicht um Korruption im technischen Sinne, und regelmäßig lassen sich Entscheidungen im Interesse von Sondergruppen auch politisch mit anderen Argumenten begründen (oder verbrämen), so dass der Nachweis einer Kollusion zwischen Sonderinteressen und politischen Entscheidungsträgern oftmals nur schwer zu führen ist.[20]

Ein solches Verhalten von Parteien ist dort besonders naheliegend, wo es keine staatliche oder staatlich subventionierte Parteien- und Wahlkampffinanzierung gibt. Es verwundert daher nicht, dass etwa in den USA in besonders dramatischer Weise zu beobachten ist, welchen Einfluss große Spender – Individuen oder Verbände – haben.[21] Aber ein entsprechendes Verhalten hält auch in Deutschland in jüngerer Zeit zunehmend Einzug.[22] Ein konkretes Beispiel für eine solche Kollusion war nach der Bundestagswahl 2009 zu beobachten. Die *Substantia AG*, zu deren Anteilseignern auch die *Mövenpick Holding AG* gehört, die in Deutschland 14 Hotels betreibt, hatte im Jahr vor der Bundestagswahl im September 2009 insgesamt 1,1 Millionen Euro an die FDP sowie vor der Landtagswahl 2008 in Bayern 820.000 Euro an die CSU gespendet. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP wurde auf Betreiben vor allem der FDP und nach anfänglichem Zögern seitens der CDU festgeschrieben, dass der Mehrwertsteuersatz für Hotelübernachtungen von 19 % auf 7 % reduziert

---

[19] *H. H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 136 f.

[20] Dazu bereits oben II.1.c bei Fn. 114.

[21] In den USA wird diese Diskussion seit dem Urteil des Supreme Court in der Sache „Citizens United" – U.S. Supreme Court, Entscheidung v. 21. Januar 2010, U.S. Reports 558, 310 (Citizens United v. Federal Election Commission) – verschärft geführt; vgl. nur *R. Briffault*, Corporations, Corruption, and Complexity: Campaign Finance After Citizens United, Cornell J.L. & Pub. Pol'y 20 (2011), 643; *R. L. Hasen*, Citizens United and the Illusion of Coherence, Mich. L. Rev. 109 (2011), 581; *S. Issacharoff*, On Political Corruption, Harv. L. Rev. 124 (2010), 118; *M. S. Kang*, After Citizens United, Ind. L. Rev. 44 (2010), 243; *L. Lessig*, Republic, lost. How money corrupts congress – and a plan to stop it, 2011; *J. Levitt*, Confronting the Impact of „Citizens United", Yale L. & Pol'y Rev. 29 (2010), 217.

[22] Ein Überblick zu dem Phänomen bietet etwa *S. Roßner*, Politiksponsoring in der Bundesrepublik, in: *M. Morlok u. a.* (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, 69; zur rechtlichen Behandlung (Spenden, Rechenschaftsberichte, Steuern) siehe die Beiträge von *J. Ipsen*, *R. Helfmann* und *J. Hey* im selben Band. Vgl. auch *D. Jörke*, Edmund Burke über verheerende Folgen von Wahlkämpfen, Berliner Debatte Initial 2007, 156, 162.

werden solle. Durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist, wurde dieses Versprechen eingelöst.

Für das Hotelgewerbe war das ein großer Erfolg: Weil in Deutschland die Preise für Hotelübernachtungen als Bruttopreise inklusive Mehrwertsteuer auszuweisen sind, konnten die Beherbergungsbetriebe auf Kosten der Steuerzahler ihre Preise gleichsam „über Nacht" um 12 Prozentpunkte erhöhen, ohne dass es die Gäste bemerkt hätten. Eine Gesetzesvorlage des Landes Schleswig-Holstein im Bundesrat[23] beziffert die dadurch eingetretenen Steuermindereinnahmen bei Bund, Ländern und Kommunen für 2013 mit 960 Millionen Euro; da Preissenkungen nicht zu beobachten waren, entspricht dies im Wesentlichen dem Betrag, den das Hotelgewerbe als Mehreinnahmen verbuchen konnte. Hildegard Hamm-Brücher, die ehemalige „Grande Dame" der FDP, bescheinigte der liberalen Partei daraufhin, in der Regierung „reine Klientelpolitik" zu machen und sich „um die Steuerfragen einer bestimmten Schicht" zu kümmern.[24]

Die Parteispenden der *Substantia AG* wurden erst nach Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes durch Recherchen des Magazins DER SPIEGEL bekannt. Das unterstreicht einerseits die große Bedeutung der Medien für die Kontrolle der politischen Akteure,[25] lässt aber auch vermuten, dass Sondergruppen-Interessen häufig auf ähnliche Weise durchgesetzt werden, ohne dass die Öffentlichkeit davon etwas erfahren würde (andernfalls wäre der Skandal wohl schon vor der Verabschiedung des Gesetzes öffentlich geworden).[26]

Ein ähnlich deutliches Beispiel ist der Einfluss der Spielautomaten-Lobby und die Nähe ihres Verbandschefs, wiederum zur FDP.[27] Bei Spenden durch Unternehmen und Verbände liegt nahe, dass die Verfolgung von Interessen der jeweiligen Organisation befördert werden soll. Dass freilich nicht immer klar

---

[23] Bundesrat, Drucksache Nr. 485/12 vom 21. August 2012, 1.

[24] *K. Elger u. a.*, FDP – Ein Herz für Reiche, Spiegel Nr. 3 v. 18. Januar 2010, 22.

[25] Allerdings werden auch die Medien von den politischen Akteuren genutzt oder instrumentalisiert, vgl. nur *B. Holznagel*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, VVDStRL 68 (2009), 381, 399ff.; *J. Oebbecke*, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, NVwZ 2003, 30 und *S.-C. Lenski*, Marktregulierung im Meinungskampf, in: *E. V. Towfigh u. a.* (Hrsg.), Recht und Markt, 2009, 97; letztere weist darauf hin, dass eine kohärente Marktregulierung des Meinungskampfes nottut. Vgl. auch *C. Holtz-Bacha*, Kampagnen politischer Kommunikation, in: *F. Esser/B. Pfetsch* (Hrsg.), Politische Kommunikation im internationalen Vergleich, 2003, 240; *J. Wieland*, Medienbeteiligung politischer Parteien, in: *M. Morlok u. a.* (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, 103 und *P. M. Huber*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, ebd., 113; *J. Wieland*, Wahlwerbung, ZUM 1994, 447.

[26] Ein Beispiel für einen letztlich nie aufgeklärten Skandal bietet die CDU-Parteispendenaffäre, bei der die Spender eines Betrages von rd. 20 Mio. DM nie bekannt wurden; für eine knappe Beschreibung des Sachverhalts und eine Würdigung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung siehe *J. Wieland*, Schwarze Kassen, NJW 2005, 110.

[27] Vgl. dazu etwa die Beiträge der WDR-Sendung MONITOR von *A. Pollmeier u. a.*, Lobbyarbeit par Excellence, 2012 und von *J. Leufgens u. a.*, Die FDP und die Glücksspielbranche, 2013.

ist, ob Spenden mit konkreten Gegenleistungen zusammenhängen, zeigt dagegen das Beispiel der Familie Quandt, der Hauptaktionäre der BMW AG, die der Bundes-CDU direkt nach der Bundestagswahl 2013 und unmittelbar bevor die Europäische Union die Automobilindustrie betreffende Beschlüsse zum Klimaschutz treffen wollte, Parteispenden von rund 510.000,– € zufließen ließ (sowie weitere 180.000,– € an den CDU-Landesverband Hessen). Die Bundesregierung blockierte die entsprechenden europäischen Beschlüsse, aber der Zusammenhang zwischen Spenden und politischen Beschlüssen seitens der CDU kann ebenso wenig nachgewiesen werden, wie den Quandts ein diesbezügliches Ansinnen.[28] Das Vertrauen der Bürger in die Politik wird durch solch mehrdeutiges Verhalten aber belastet; andererseits sind Parteispenden in unserer Ordnung eben auch ein legitimes Mittel politischer Beteiligung.

cc) Politische Kurzsichtigkeit und Tauschgeschäfte

Besonders attraktiv ist die Verfolgung von Sonderinteressen für Politiker dann, wenn die Lasten externalisiert, das heißt Menschen aufgebürdet werden können, die aufgrund der politischen Konstellation keine Stimme haben: etwa weil zukünftige Generationen belastet werden (politische Kurzsichtigkeit, „*political myopia*“[29]) oder Menschen angrenzender Länder oder Regionen, in denen der jeweilige Kandidat oder seine Partei nicht oder zu einem anderen Zeitpunkt zur Wahl stehen, betroffen sind. Die im öffentlichen Diskurs oftmals beanstandete fehlende Weitsicht der Politik über den Horizont einer Legislaturperiode hinaus lässt sich also letztlich mit der Rückbindung an die Wählerinteressen erklären: Sie schauen ihrerseits bei jeder Wahl aufs Neue, welches politische Angebot die Durchsetzung ihre eigenen Anliegen verspricht.

Eine weitere Spielart politischer Kurzsichtigkeit offenbart sich, wenn im politischen Diskurs die zunehmend internationale Dimension globalisierter politischer Probleme in den Hintergrund tritt: Eine solche „internationale“ Perspektive, die Interessen in anderen (vor allem nationalen) politischen Einheiten berücksichtigt, hätte bei einer durch die auf die *eigenen* Interessen fokussierten Wahl zu wenig Unterstützer.[30] Die örtliche, teilstaatliche oder nationale Politik ist durch die Sachbezogenheit der Wahlen und ihrer Orientierung an den In-

[28] Das weist Parallelen zur stillschweigenden Kartellierung („*tacit collusion*“) im Wettbewerbsrecht auf (vgl. *C. Engel*, Tacit Collusion, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 2007/14), die angesichts des Wettbewerbs als wesentlichem Mechanismus der politischen Ordnung nicht zufällig sein dürften.

[29] Vgl. etwa *T.S. Aidt/J. Dutta*, Policy Myopia and Economic Growth, Eur. J. Polit. Economy 23 (2007), 734; *H.H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 162f. mit weiteren Beispielen bedürftiger Randgruppen, die im politischen Prozess oft zu kurz kommen.

[30] Vgl. *E. Benvenisti*, Sovereigns as Trustees of Humanity, Am. J. of Int’l. L. 107 (2013), 295.

teressen der jeweiligen Wähler über die Parteien weitgehend an den Interessenhorizont der Wähler gebunden. Solch parochiales Verhalten zeigt sich schließlich auch auf lokaler Ebene, etwa bei großräumigen Infrastrukturprojekten.

Besonders dramatisch wird dieses Problem ferner dadurch, dass es sich durch politische Tauschgeschäfte zwischen Abgeordneten oder koalierenden Parteien vervielfacht: Ein einzelner Abgeordneter kann ein politisches Ziel, das er einer Sondergruppe versprochen hat, selten allein durchsetzen; vielmehr wird er politische Mitstreiter gewinnen müssen, für deren Anliegen er sich als Gegenleistung einsetzen muss. Das hat auch mittelbaren Einfluss auf die politische Plattformbildung.

Dass den vorgenannten Phänomenen auch nicht dadurch beizukommen ist, dass die Parteien aus spieltheoretischer Sicht wiederholt mit denselben „Mitspielern" (Wählern) zusammentreffen und daher politische Reputation aufbauen können, gibt Rätsel auf. Letztlich scheint es in dieser Entscheidungssituation keine Möglichkeiten der glaubwürdigen Selbstbindung für die Parteien und ihre Kandidaten zu geben. Die Wähler halten die Wahlversprechen im besten Fall für Absichtserklärungen, im schlimmsten Fall für Lippenbekenntnisse. Die gewählten Repräsentanten lösen sich daher – im Interesse ihres politischen Erfolges, aber durchaus auch im Interesse ihrer Wähler (denen eine Regierungsbeteiligung „ihrer" Partei trotz politischer Kompromisse meist lieber sein wird als das Verharren in der Opposition) – nach den Wahlen von diesen Versprechen. Aufgrund der Ambiguitäten komplexer politischer Situationen (in Deutschland in der Regel in Koalitionen) bleiben die hinter solchen Entscheidungen stehenden, vielschichtigen Motive unklar. Eine breite und effektive Abstrafung des politischen „Wortbruchs" wird so verhindert. Das wiederum führt dazu, dass nicht nur die Parteifunktionäre, sondern auch die Kandidaten keinen Anreiz haben, die Wahrheit zu sagen, so dass Aussagen gezielt eingesetzt werden, um den politischen Diskurs interessengeleitet zu manipulieren – und letztlich Stimmen zu maximieren. Im polit(ökonom)ischen Diskurs hat sich für dieses Phänomen die Redewendung *„cheap talk"* eingebürgert: Reden ist billig – und unverbindlich.

dd) Scheinbare Festlegungen und intendierte Ambiguität

Wenngleich die Bindungskraft der Versprechen gering ist, legen die Parteien mit ihrer Interessenorientierung sich und (durch die Auswahl- und Kontrollmechanismen) ihre Kandidaten – etwa in Wahl- und Parteiprogrammen[31] – auf Positi-

[31] Vgl. etwa *K.A. Shepsle*, The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition, Am. Polit. Sci. Rev. 66 (1972), 555. *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 111 spricht davon, Programme seien jedenfalls *prima facie* „Köder zum Fang von Wählerstimmen, marktschreierische Verheißungen im Ba-

onen fest, von denen sie später nicht mehr abweichen können, ohne dass dies als Niederlage oder ihre vorangegangene Position als fehlerhaft[32] erschiene. Das ist auch deshalb interessant, weil Studien aus der Entscheidungspsychologie belegen, dass in Gruppen jene Mitglieder, die im Anschluss an eine Diskussion ihre Auffassung ändern, signifikant häufiger richtig liegen als die übrigen Gruppenmitglieder.[33] Dass hingegen ein Politiker seine Meinung in einer Sachfrage revidiert, kommt im politischen Betrieb außerordentlich selten vor. Allenfalls eine Veränderung äußerer Bedingungen (wie bei der „Energiewende" nach dem Unglück in Fukushima), das Veto eines anderen Verfassungsorgans (etwa des Bundesrats bei der Einführung einer verbindlichen Frauenquote für Aufsichtsräte[34] oder des Bundesverfassungsgerichts bei der vorhersehbaren Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz[35]), die Verweigerung der Zustimmung und damit der Mehrheit eines Koalitionspartners (etwa zum ersten Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichts 2012[36]) oder ein die eigenen Interessen – soweit es die politischen Kräfte erlauben – berücksichtigender Kompromiss (etwa bei der Errichtung des Gesundheitsfonds durch die Große Koalition 2007[37]), sind ausreichende Gründe, von der eigenen Position abzurücken. Trotz solcher vorgeblicher Gründe, kommt der Meinungsumschwung in aller Regel nicht ohne eine barocke politische Inszenierung aus.[38]

Durch die frühe Festlegung wird der Diskurs versteift und konfrontativ. Auch das hängt mit der Verfolgung partikularer Interessen zusammen. Durch

---

zar der Gefälligkeitsdemokratie, daher vielfach uneinlösbare Versprechungen, die nach dem Wahlsieg unter dem Zwang der Realität zurückgenommen werden."

[32] Man beobachtet staunend, wie wenig fehlertolerant der politische Betrieb zu sein scheint. Natürlich wird niemand gern eines Fehlers bezichtigt oder gar überführt; und doch passiert es immer wieder. Nur in der Politik wird versucht, den Eindruck zu erwecken, die Partei und ihre Repräsentanten seien unfehlbar. Das wird freilich nur selten so deutlich ausgesprochen, wie in dem einst der SED als Hymne dienenden „Lied der Partei" des deutsch-böhmischen Dichters *Louis Fürnberg* (1909–1957), mit dem berühmten ersten Vers des Refrains: „Die Partei, die Partei, die hat immer recht!"

[33] Vgl. mit weiteren interessanten Einsichten zum Entscheidungsverhalten von Gruppen und Einzelnen in diesen Gruppen *E. J. Thomas/C. F. Fink*, Models of group problem solving, J. Abnormal and Soc. Psychol. 63 (1961), 53.

[34] *G. Bannas,* CDU-Landesregierungen verweigern Merkels Koalition Gefolgschaft, F.A.Z. Nr. 222 v. 22. September 2012, 1.

[35] BVerfG, Urteil v. 15. Februar 2006 (375/05), BVerfGE 115, 118 (Luftsicherheitsgesetz).

[36] *Reuters/AFP*, Rösler lehnt von der Leyens Armutsbericht ab, FAZ.net v. 20. September 2012.

[37] *K.-D. Henke,* Gesundheitspolitik als Kunst des Möglichen, F.A.Z. Nr. 41 v. 17. Februar 2007, 13.

[38] Das uneinheitliche Abstimmungsverhalten des Landes Brandenburg bei der 774. Sitzung des Bundesrates am 21. März 2002 ist ein hervorragendes Beispiel der Darbietung eines solchen politischen Schauspiels, mit der „der Parteienstaat alles getan [hat] zu zeigen, welcher Absurdität er fähig ist" (vgl. die pointierte Darstellung bei *E. G. Mahrenholz*, Des Bundesrates theatralische Sendung, in: *P. Häberle u. a.* [Hrsg.], FS Tsatsos, 2003, 323, [328]). Vgl. *B. Holznagel*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, VVDStRL 68 (2009), 381, 396 ff.

die Fokussierung auf Interessen – und vor allem durch den Vorwurf, die Meinungen anderer seien stets durch solche determiniert – wird eine rationale Diskussion unmöglich: „So werden wir verhindert, von denen, deren Meinung sich von der unseren unterscheidet, zu lernen.“[39] Eine Ent-Rationalisierung des Diskurses ist die Folge.

Gleichzeitig ist das Bemühen der Kandidaten unverkennbar, Festlegungen und Versprechen vage oder mehrdeutig zu halten. Die Ambiguität der politischen Aussagen reduziert zum einen deren Verbindlichkeit und schafft durch große Interpretationsspielräume Manövrierfähigkeit für spätere politische Tauschgeschäfte. Zum anderen ermöglicht sie, bei der Plattformbildung größere Gruppen so einzubinden, dass bei ihnen der Eindruck entsteht oder gefestigt wird, mit der werbenden Partei besser zu fahren als mit den Alternativen. Durch solche Manöver wird der Eindruck aufrecht erhalten, dass die Sachentscheidung auf der in Beantwortung der aggregierten Interessen der Wähler entwickelten Politik beruht, während der Nexus zwischen Interessen und Entscheidungen tatsächlich gelockert wird.[40]

ee) Übermäßige Komplexitätsreduzierung

Wie ebenfalls bereits erörtert, gehört es zu den Funktionen politischer Parteien, die Komplexität des politischen Diskurses zu reduzieren, um die Kosten der Informationsbeschaffung und –verarbeitung bei den Wählern zu reduzieren. Hinzu kommt, dass das Kalkül rationaler Ignoranz natürlich nicht nur auf die Wähler, sondern auch auf die Kandidaten anwendbar ist; auch für sie muss sich die Informationsbeschaffung lohnen. Mit der Vereinfachung sind aber Probleme verbunden. Es ist eine Binsenweisheit, dass es in aller Regel nicht möglich ist, gesellschaftliche Problemstellungen in ihrer vollen Komplexität medial zu vermitteln; erst recht lassen sich die möglichen Lösungsansätze nur rudimentär erklären. Daher bedarf es des Vertrauens[41] in die Mandatsträger – dies aber wird ihnen von den Wählern nur sehr beschränkt entgegengebracht, weil sie als genau jene interessengesteuerte Akteure wahrgenommen werden, als die sie nach

[39] *K.R. Popper*, Wie ich die Philosophie sehe (1974), abgedruckt, in: *K. Salamun* (Hrsg.), Was ist Philosophie?, 1992, 218 (226f.).

[40] Erhellend diesbezüglich *N. Brunsson*, The Organization of Hypocrisy, 1989, der auf eine Neigung von Organisationen im Allgemeinen hinweist. Auch das (durchaus juristisch konnotierte) rhetorische Mittel der glaubwürdigen Bestreitbarkeit („*plausible deniability*“, vgl. etwa *D. Walton*, Plausible deniability and evasion of burden of proof, Argumentation 10 [1996], 47) wird in diesem Zusammenhang häufig eingesetzt.

[41] *W. Hennis*, Amtsgedanke und Demokratiebegriff (1961), in: *ders.*, Politikwissenschaft und politisches Denken, 2000, 127, 132; vgl. *C. Engel*, Vertrauen – ein Versuch, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 1999/12; *N. Luhmann*, Vertrauen (1968), 2009; *E. V. Towfigh*, Komplexität und Normenklarheit, Der Staat 48 (2009), 29, insbesondere 36 und 57. Zum Verhältnis von Demokratie und Vertrauen siehe außerdem die Beiträge in *M.E. Warren* (Hrsg.), Democracy and Trust, 1999.

dem Vorgesagten konzeptualisiert sind. Dabei spielt eine besondere Rolle, dass die Parteien und Kandidaten als Folge der Interessenorientierung nur jene Fakten und Argumente vortragen, die ihrem Anliegen dienlich sind;[42] sie spitzen damit ihre Positionen im politischen Diskurs zu.

Das alles führt zu verkürzten Problembeschreibungen und unterkomplexen Lösungsansätzen. Das ist besonders dann schädlich, wenn durch Plattformbildung oder Wahlkampf Vorfestlegungen auf unterkomplexe Entscheidungen erfolgen. Da innerparteiliche Auseinandersetzungen dem Ansehen von Parteien schaden und ihre Aussichten, gewählt zu werden, mindern,[43] wird auch dort der Diskurs unterkomplex, das Manko übermäßiger Komplexitätsreduktion wird nicht aufgefangen. Ferner führt die vereinfachende Zuspitzung der Positionen auch zu einer Polarisierung des Diskurses: Die Kontraste zwischen den Positionen werden prononcierter sichtbar, während die Schattierungen, die verschiedene Konzepte näher zusammenführen, in den Hintergrund treten. Auch sind polemische Argumente leichter zu führen, weil man die Vereinfachung und damit die Unterkomplexität der gegnerischen Position angreifen kann und die nachgeschobene, größere Komplexität erzeugende Erklärung weniger Aufmerksamkeit bindet – und eben komplizierter nachzuvollziehen ist. Das führt auch dazu, dass der Diskurs insgesamt schärfer und polemischer wird.[44]

In der Bundesrepublik führen diese Probleme in Verbindung mit der Tradition von Koalitionsregierungen zu weiteren Komplikationen: Die mehrheitsfähigen politischen Kompromisse haben oft Flickwerkcharakter, weil die Parteien die Lösungen, die sie im Wahlkampf propagiert haben, nach einem Wahlsieg zumindest teilweise umsetzen müssen. So werden unterschiedliche jeweils in sich schlüssige Maßnahmenkataloge zu Kompromisslösungen kombiniert, die zwar die politische Stärke des Koalitionspartners in der Frage dokumentieren, die aber oftmals nicht mehr kohärent sind, bei der gleichwohl jede Partei behaupten kann, ihre Idee „im Wesentlichen“ durchgesetzt zu haben.

---

[42] Siehe dazu bereits oben die Ausführungen zu den dem zivilrechtlichen Beibringungs- und Verhandlungsgrundsatz verwandten Verhaltensanforderungen (II.3.a).

[43] *B. Caillaud/J. Tirole*, Parties as Political Intermediaries, Quart. J. Econ. 117 (2002), 1453; *L. Harbridge/N. Malhotra*, Electoral Incentives and Partisan Conflict in Congress: Evidence from Survey Experiments, Am. J. Polit. Sci. 55 (2011), 494; *C.S. Mack*, When political parties die, 2010, 73f.; vgl. *J.H. Aldrich*, Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America, 1995, passim; *R. Axelrod*, Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics, 1970; *R. Kersh*, Anti-democratic demos: The dubious basis of congressional approval, Critic. Rev. 12 (1998), 569.

[44] *S. Ansolabehere/S. Iyengar*, Going negative, 1995; *S. Ansolabehere u.a.*, The Media Game, 1993.

ff) Inhaltliche Konvergenz

Angesichts der zunehmenden rhetorischen Polemisierung und Polarisierung ist interessant, dass gleichzeitig ein in der Politikwissenschaft als „Plattformkonvergenz"[45] bezeichnetes Phänomen zu beobachten ist:[46] Die Parteien nähern sich einander inhaltlich an. So war in den letzten Jahren in Deutschland immer wieder zu beobachten, dass zumindest die Volksparteien versucht haben, sich als Parteien der „Mitte" zu präsentieren und zu positionieren; sowohl die CDU („Die Mitte") wie auch die SPD („Neue Mitte") machten sich diese Strategie zur Maxime.

Die prominenteste Erklärung dafür ist nach wie vor der im *Downs*'schen Medianwähler-Theorem[47] für bestimmte Konstellationen[48] gezeigte Mechanismus rationaler Positionsbestimmung von individuellen Kandidaten oder Parteien im (politischen) Wettbewerb. Für das Modell lässt sich wiederum eine Analogie aus der Verkehrswelt bemühen: Wer eine Tankstelle entlang der Hauptstraße eines Dorfes bauen will, wird sie möglichst in der Mitte ansiedeln, um für alle Fahrzeuge von beiden Seiten des Dorfes am besten erreichbar zu sein. Würde er dies nicht tun, liefe er Gefahr, ohne Not einem potenziellen Wettbewerber einen für mehr Kunden bequem erreichbaren Platz – und damit einen Teil des Marktes – zu überlassen. Selbst wenn die erste Tankstelle in der Ortsmitte eröffnet wurde, wird ein Wettbewerber seine Tankstelle ebenfalls möglichst in der Mitte des Dorfes, vielleicht auf der anderen Straßenseite, eröffnen. Denn wenn er sie anderswo positioniert, dann gibt es mehr Leute, für die der Weg zum Wettbewerber näher sein wird, und die deshalb diesen aufsuchen werden; wenn die örtliche Nähe der Hauptentscheidungsfaktor für die Kundschaft ist, gäbe er damit einen Teil des Marktes auf.

---

[45] Statt vieler aus jüngerer Zeit etwa *D. Bernhardt u. a.*, The Case for Responsible Parties, Am. Polit. Sci. Rev. 103 (2009), 570; *T. Blumkin/V. Grossmann*, May Increased Partisanship Lead to Convergence of Parties' Policy Platforms?, Public Choice 145 (2010), 547; *J. M. Snyder, Jr./M. M. Ting*, An Informational Rationale for Political Parties, Am. J. Polit. Sci. 46 (2002), 90. In der deutschsprachigen Literatur spricht von einem „Trend zur Mitte" etwa *U. Volkmann*, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *J. Ipsen* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz, 2009, 79, 84.

[46] Zu den Gründen für das Zusammengehen von Polarisierung und inhaltlicher Konvergenz siehe unten (bei V.1.c).

[47] *A. Downs*, An Economic Theory of Democracy, 1957, 36ff.; siehe auch *J. Duggan/M. Fey*, Electoral competition with policy-motivated candidates, Games Econ. Behav. 51 (2005), 490. Zum Ganzen einführend *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.,* Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133, 140ff.

[48] Das *Downs'sche* Modell hat einige Voraussetzungen, die in der politökonomischen Literatur allesamt problematisiert werden, etwa einen eindimensionalen Politikraum, wohlgeordnete Präferenzen mit einem Maximum (*single-peaked preferences*, dazu auch unten VI.3.b)cc bei Fn. 82), ein Mehrheitswahlsystem und „ehrliche" (im Sinne von nicht strategisch handelnde) Wähler. Dennoch vermittelt das Theorem eine wichtige Intuition, weshalb es bis heute einen beinahe beispiellosen Erfolg erlebt.

Ausgehend von *Hotelling*s Idee,[49] dass sich Parteien wie andere Unternehmen im Wettbewerb verhalten (müssen), wenn sie gewählt werden wollen, und dass die „Nähe“ eines Produkts zu den Präferenzen des Käufers entscheidend für die Kaufentscheidung ist,[50] erklärt *Downs*, dass Parteien und Kandidaten bemüht sein werden, Positionen zu formulieren, die nah an den Präferenzen des „Medianwählers“ liegen. Beim Medianwähler handelt es sich um diejenige (fiktive) Person, zu deren beiden Seiten auf einer gedachten „links–rechts“-Achse sich jeweils 50% der Wähler befinden.[51] Wenn der Abstand der Partei zu ihren Wählern entscheidend für die Wahl ist, dann handelt es sich hier – wie bei den Tankstellen – um die Position mit der größten Siegeswahrscheinlichkeit.

Verglichen mit Tankstellen sind die Positionen politischer Parteien relativ beweglich. Das verstärkt den Wettbewerb: Rückt eine Partei von der Mitte weg, dann kann eine konkurrierende Partei nachrücken und damit „Raum“ gewinnen, sich selbst also einen größeren Teil des Marktes sichern. Allerdings kann das in einem Mehrparteiensystem mit ideologischen Bindungen auch Risiken bergen – und das zeigt zugleich die Grenzen des *Downs*'schen Modells auf: Eine Interpretation für das schwache Abschneiden der SPD bei den Bundestagswahlen seit 2005 ist, dass sie mit der *Schröder*'schen „Agenda-Politik“ deutlich nach „rechts“ gerückt war, und damit auf der linken Seite des politischen Spektrums Platz geschaffen hat für eine alternative linke Partei.[52] Das Entstehen und Erstarken der „Linken“ hat wiederum dazu geführt, dass die SPD nach „links“ rücken musste, um ihre Stammwählerschaft halten bzw. zurückgewinnen zu können; sie ist also „von links“ unter Druck geraten. Gleichzeitig ist die CDU, darf man den professionellen Beobachtern der Polit-Szene glauben, dieser Bewegung nach links gefolgt, weil es „rechts“ von ihr keine veritable politische

---

[49] *H. Hotelling*, Stability in Competition, in: *A. C. Darnell* (Hrsg.), The Collected Economics Articles of Harold Hotelling, 1990, 50, 62.

[50] Diese Klasse von politökonomischen Modellen wird als „*spatial models of voting*“ bezeichnet, siehe Erläuterung und Nachweise bei IV., Fn. 6.

[51] Der Median ist ein Durchschnittswert, der sich vom arithmetischen Mittel unterscheidet und der unter anderem den Vorteil hat, von besonders starken „Ausreißern“ (also Extremwerten) weniger beeinflusst zu werden.

[52] Der Zusammenhang ist etwas komplizierter als hier dargestellt: Es zeigt sich, dass die sinkende Wahlbeteiligung im Wesentlichen bei sozioökonomisch schwachen Gruppen festzustellen und statistisch von diesen getrieben ist, das heißt die linken Parteien sind von der sinkenden Wahlbeteiligung stärker betroffen (von ihren Wählern wechseln mehr zu Nichtwählern), während sich das Wahlverhalten bei den sozioökonomisch stärkeren Wählergruppen über die vergangenen Jahrzehnte kaum gewandelt hat. Das bedeutet gleichzeitig, dass sich der Medianwähler nach rechts bewegt, weil links weniger Wähler stehen. Das macht unter Umständen eine Bewegung nach rechts (zur „neuen Mitte“) erforderlich. Dazu etwa *A. Schäfer*, Die Folgen sozialer Ungleicheit für die Demokratie in Westeuropa, ZfVP 4 (2010), 131 (vgl. auch *ders.*, Consequences of social inequality for democracy in Western Europe, ZfVP 6 (2012), 23) und *ders.*, Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger, in: *E. Bytzek/S. Roßteutscher* (Hrsg.), Der unbekannte Wähler?, 2011, 133; vgl. *D. Jörke*, Re-Demokratisierung der Postdemokratie, PVS 54 (2013), 485.

Alternative gibt. Dadurch ist die SPD nun auch „von rechts“ unter Druck. Dass das allerdings auch für die CDU riskante Manöver sein können, zeigt sich etwa im starken Abschneiden der „Alternative für Deutschland“ (AfD) bei der Bundestagswahl 2013 und bei der Europawahl 2014, gleichsam „rechts“ von der CDU.

Natürlich spielen sich solche Abläufe auch bei Wahlen innerhalb der Parteien ab, wo die Kandidaten den Medianwähler innerhalb der Partei bedienen müssen. Das kann, wie sich zuletzt etwa im US-amerikanischen Wahlkampf der Republikanischen Partei zur Präsidentschaftswahl 2012 gezeigt hat, zu Verwerfungen führen, wo der spätere Präsidentschaftskandidat *Mitt Romney* zunächst vor den *Primaries* (also den Vorwahlen) – gerade mit Blick auf die „*Tea Party*“-Bewegung – sehr konservative Töne anschlagen musste, um den *innerparteilichen* Medianwähler zu erreichen, später im Präsidentschaftswahlkampf aber weiter in die Mitte rücken musste, um den *gesamtpolitischen* Medianwähler anzusprechen, was vielen Beobachtern unglaubwürdig erschien. Das Beispiel illustriert einmal mehr den Punkt, dass verschiedene Wahl- und Aggregationsmechanismen zwar im Detail zu unterschiedlichen Konsequenzen führen mögen, dass gleichwohl die Wirkmechanismen sehr ähnlich bleiben:[53] Die Gegenbewegung zur Medianisierung der Politik findet in Deutschland mit seinem personalisierten Verhältniswahlrecht innerhalb eines breiteren Parteienspektrums zwischen verschiedenen politischen Parteien statt (beispielsweise SPD–Linke), während sie in den USA wegen des Mehrheitswahlrechts innerhalb einer – inhaltlich breiter aufgestellten – Partei zu beobachten ist (Republikaner–*Tea Party Movement*).

Das Medianwähler-Modell ist also zur Erklärung tatsächlicher politischer Zustände gerade soweit ideologische Bindungen eine Rolle spielen nur bedingt geeignet,[54] es erklärt aber eine Intuition: den Zug der politischen Parteien hin zur Mitte und eine weithin beobachtete Konvergenz der politischen Inhalte jedenfalls bei den großen Parteien.

Dabei ist es, wie gesehen, eigentlich gerade eine der Aufgaben der Parteien, zwischen Anschauungen zu vermitteln und eine Konvergenz der Interessen herzustellen. Die Plattformkonvergenz ist angesichts des vorherrschenden Demokratieverständnisses dennoch ein Problem, weil die Bewegung hin zum Medianwähler den prägenden Repräsentationsvorstellungen widerspricht: Wenn sich die größten Parteien im Wesentlichen in der Nähe des Medianwählers positionieren, dann reflektiert das nur noch bedingt die Vielfalt der Interessen und Meinungen in der Gesamtbevölkerung.[55] Außerdem werden dadurch die Opti-

[53] Dazu schon oben (am Ende von III.3).

[54] Das liegt vor allem daran, dass das politische Spektrum nicht eindimensional ist, und dass Wähler Anreize haben können, strategisch zu wählen, also gerade nicht ihre wahren Präferenzen zu enthüllen.

[55] Vgl. dazu bereits *E. V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in *U.J.*

onen für die Wähler erheblich reduziert, was viele Bürger als Mangel an Alternativen bei den Wahlen erleben.[56]

Das wird noch dadurch verschärft, dass durch Wahlquoren wie die 5 %-Hürde bei der Bundestagswahl gerade die kleineren Parteien, die Bereiche des politischen Spektrums repräsentieren, die von den Volksparteien nicht (mehr) erreicht werden, in den parlamentarischen Vertretungen unterrepräsentiert sind. Daran wird vielfach Anstoß genommen,[57] weil in Summe größere Teile des Wahlvolkes – bei der Bundestagswahl 2013 insgesamt 15,7 % der Wahlberechtigten oder ca. 6,9 Mio. Zweitstimmen – bei der Zusammensetzung des Parlaments und der vom Parteienproporz im Parlament abhängigen politischen Entscheidungsgremien unberücksichtigt bleiben.

gg) Meinungspolarisierung in Gruppen

Zu guter Letzt unterliegt die Konsensbildung im politischen Diskurs den gleichen Verzerrungen wie die Willensbildung in sonstigen Gruppen.[58] Es ist nicht ohne Ironie, dass diese entscheidungspsychologischen Befunde als Anfragen an

---

Schröder/A. v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, 2011, 211.

[56] *D. Bernhardt u. a.*, The Case for Responsible Parties, Am. Polit. Sci. Rev. 103 (2009), 570; *J. Blondel*, Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe, in: *R. Gunther u. a.* (Hrsg.), Political Parties. Old Concepts and New Challenges, 2002, 233, 254. – 40 % der Nichtwähler bemängeln laut einer Umfrage des ARD Deutschland*trend* im Oktober 2009 (durchgeführt von Infratest dimap zwischen dem 5. und 7. Oktober 2009, Daten bereitgestellt auf de.statista.com, zuletzt abgerufen am 4. Juli 2011), dass nicht klar sei, wofür die Parteien stehen und worin sie sich unterscheiden. – Vgl. auch *O. Kirchheimer*, Der Wandel des westeuropäischen Parteisystems, PVS 6 (1965), 20, der am Beispiel der SPD eine frühe Version der These von der weitgehend inhaltsleeren und ideologisch „austauschbaren" Partei ausführt (im internationalen Diskurs „*catch-all party*"-These).

[57] Statt vieler im juristischen und allgemeinen Diskurs nur etwa *F. Schorkopf*, Die Grammatik der Macht, F.A.Z. Nr. 230 v. 4. Oktober 2013, 9.

[58] Einen ausführlichen Überblick über die Befunde zu den hier geschilderten sozialpsychologischen Phänomenen geben etwa *R. Brown*, Social Psychology, 1986, 200 ff. und *W. Stroebe u. a.*, Sozialpsychologie. Eine Einführung, 2007, 392 ff. (Abschnitt 11.4.3); die Übertragung auf juristische Anwendungen – und besonders auf den demokratischen Diskurs – leistet etwa *C. R. Sunstein*, Deliberative Trouble?, Yale L.J. 110 (2000), 71 (verdichtete Fassung: *ders.*, The Law of Group Polarization, J. Polit. Phil. 10 [2002], 175). Die hiesige Darstellung folgt im Wesentlichen diesen Darstellungen; zur Vermeidung von Wiederholungen in den Fußnoten sei *pars pro toto* auf diese Veröffentlichungen verwiesen. – Insgesamt kann noch viel mehr aus der sozialpsychologischen Forschung für das Verständnis des politischen Diskurses gewonnen werden, vgl. etwa die Literatur zu „*Group Think*", die gerade auch die Verzerrungen in politischen Entscheidungsprozessen beleuchtet, etwa *I. L. Janis*, Victims of groupthink, 1972 sowie *S. R. Fuller/R. J. Aldag*, Organizational Tonypandy: Lessons from a Quarter Century of the Groupthink Phenomenon, Organ. Behav. Hum. Dec. 73 (1998), 163; *M. E. Turner/A. R. Pratkanis*, Twenty-Five Years of Groupthink Theory and Research, Organ. Behav. Hum. Dec. 73 (1998), 105; *J. K. Esser*, Alive and Well after 25 Years: A Review of Groupthink Research, Organ. Behav. Hum. Dec. 73 (1998).

deliberativ-diskursive Entscheidungs- und Demokratiemodelle in die rechtswissenschaftliche Debatte eingeführt wurden[59] – denn sie gelten freilich auch für nicht-deliberative Verfahren, also etwa im Parteiensystem. Ausgangspunkt hier sind psychologische Experimente, denen zufolge sich unter bestimmten Bedingungen in Gruppen die Meinungen verfestigen und „extremisieren". So wurden etwa Gruppen aufgefordert, gemeinsam bestimmte Risikoentscheidungen zu treffen; im Ergebnis haben die meisten Gruppen eine riskantere (und in diesem Sinne „extremere") Entscheidung getroffen, als eine vorangegangene Befragung der einzelnen Gruppenmitglieder hätte erwarten lassen.[60] In einem anderen Experiment wurde gezeigt, dass die Beratung einer Gruppe über einen hypothetischen Fall zu einer Verschärfung der Strafzumessung führt.[61] Wenn man die Mechanismen hinter diesem Verhaltenseffekt genauer studiert, so zeigt sich, dass er zwei individualpsychologische Ursachen hat: Einerseits wollen die Gruppenmitglieder – subjektiv – von den anderen Gruppenmitgliedern in einem guten Licht gesehen werden (was wiederum einerseits wegen einer positiven Selbstwahrnehmung oder aus Reputationsgründen geschehen kann); es gibt also sozialen Druck. Auch die Verantwortungsdiffusion, die mit einer Übereinstimmung mit der Gruppe einhergeht, dürfte von den Gruppenmitgliedern als Erleichterung empfunden werden.[62] Andererseits ist – objektiv – der Pool von Argumenten in einem Diskurs begrenzt, und damit die Zahl von Gründen, die in einer Gruppe zu überzeugen vermögen. Je größer das Gefühl einer gemeinsamen Identität, je stärker die empfundene Solidarität unter den Mitgliedern der Gruppe ist und je homogener die Meinungen in der Gruppe hinsichtlich der behandelten Sachfrage sind, desto stärker wirken also die Extremisierungseffekte bei Gruppen-Entscheidungen.[63] Denn in solchen Gruppen ist üblicherweise der soziale Druck größer, und die Vielfalt der Perspektiven und Argumente geringer. Allerdings ist empirisch erwiesen, dass Extremisierungseffekte in homogenen und heterogenen Gruppen gleichermaßen auftreten, solange es

---

[59] *C.R. Sunstein*, Deliberative Trouble?, Yale L.J. 110 (2000), 71.

[60] Siehe auch *T.N. Cason/V.-L. Mui*, A Laboratory Study of Group Polarisation in the Team Dictator Game, Econ. J. 107 (1997), 1465; *N.E. Friedkin*, Choice Shift and Group Polarization, Am. Sociol. Rev. 64 (1999), 856; *D.G. Myers/G.D. Bishop*, Enhancement of dominant attitudes in group discussion, J. Pers. Soc. Psychol. 20 (1971), 386; *A.I. Teger/D.G. Pruitt*, Components of group risk taking, J. Exp. Soc. Psychol. 3 (1967), 189; vgl. auch *P.F. Cromwell u.a.*, Group Effects on Decision-Making by Burglars, Psychol. Rep. 69 (1991), 579.

[61] *D.G. Myers/M.F. Kaplan*, Group-Induced Polarization in Simulated Juries, Personal. & Soc. Psychol. Bull. 2 (1976), 63.

[62] Vgl. etwa *A. Falk/N. Szech*, Morals and Markets, Science 340 (2013), 707 (dazu auch ausführlich unten VI.2.a)aa mit Fn. 38).

[63] Dieses Phänomen wird als „Echokammer-Effekt" bezeichnet; das Bild der Echokammer geht zurück auf *V.O. Key*, The Responsible Electorate, 1966, 2f. (siehe zum ursprünglichen Kontext des Bildes auch unten V.3.a)dd). Für den öffentlichen Diskurs und den Einfluss, den die „sozialen Medien", vor allem das Internet, haben, siehe *C.R. Sunstein*, Deliberative Trouble?, Yale L.J. 110 (2000), 71, 100ff.; diese Idee entfaltet er weiter in *ders.*, Republic.com 2.0, 2007.

vor der Deliberation entschiedene Vorfestlegungen von Gruppenmitgliedern gibt. Gruppenmitglieder mit hohem sozialen Status haben erwartungsgemäß einen größeren Redeanteil in der Gruppendiskussion und auch einen entscheidenderen Einfluss auf die Entscheidung der Gruppe; dieser Effekt ist in heterogenen Gruppen sogar stärker als in homogenen. Gegenmaßnahmen – wie etwa eine heterogene Gruppenzusammensetzung, der Einsatz eines Moderators oder der Verzicht auf eine Gruppenentscheidung – wirken, was für unsere Frage besonders bedeutsam ist, bei öffentlich umstrittenen Fragen (etwa in den USA bei der Frage der Todesstrafe) nur in sehr geringem Maße. Interessanterweise beeinflussen diese Effekte sowohl die Gruppenentscheidung als auch die individuelle Einschätzung des Sachverhalts durch die einzelnen Gruppenmitglieder.

In Gruppen werden diese individualpsychologischen Effekte noch verstärkt, indem – unbewusst oder bewusst – Informations- und Reputations-Kaskaden wirken: Wenn eine Person keine klare Meinung hat, dann kann diese sich aufgrund zusätzlicher Informationen oder der Reputation eines anderen Gruppenmitglieds dessen Meinung zu eigen machen. Geschieht dies intransparent und mit mehreren Personen, so erhalten die anderen Gruppenmitglieder ein von mehreren Gruppenmitgliedern ausgehendes und damit „starkes“ Signal, dem wiederum sie sich in aller Regel nur schwer widersetzen können. In einem berühmten Experiment hat *Solomon Asch* den Druck, der von einer offenkundig falschen Aussage ausgehen kann, gezeigt:[64] Wenn sieben „Komplizen“ des Experimentators bei einer einfachen Aufgabe zum falschen Ergebnis kamen, schloss sich das achte – und beobachtete – Mitglied in über einem Drittel der Fälle an; bei zwölffacher Wiederholung der Aufgabe schlossen sich insgesamt 70 % dem falschen Ergebnis an. Natürlich ermöglichen diese Verhaltenseffekte auch eine gezielte Manipulation von Gruppen, etwa dadurch, dass einzelne Akteure strategisch Informationen auswählen und gezielt an einzelne Gruppenmitglieder streuen, um diese und in der Folge über durch diese vermittelte Überzeugungs-Kaskaden – also durch eine gestaffelte Anordnung der Informations- und Meinungsübermittlung – den Rest der Gruppe für ihre Sicht zu gewinnen.[65]

Es ist nicht schwierig, diese Überlegungen auf die Parteien und ihre Auswirkungen auf den politischen Diskurs zu übertragen.[66] In den Parteien wird nur

[64] *S. E. Asch*, Studies of independence and conformity: I. A minority of one against a unanimous majority, Psych. Monogr. Gen. A. 70 (1956), 1.

[65] Dazu statt vieler nur *B. Caillaud/J. Tirole*, Consensus Building: How to Persuade a Group, Am. Econ. Rev. 97 (2007), 1877 (m.w.N.); siehe auch *C. List/P. Pettit*, Group Agency and Supervenience, S.J. Phil. 44 (2006), 85; *dies.*, Aggregating Sets of Judgments: Two Impossibility Results Compared, Synthese 140 (2004), 207; *dies.*, Aggregating Sets of Judgments: An Impossibility Result, Econ. Phil. 18 (2002), 89; vgl. ferner *H. Tajfel*, Experiments in Intergroup Discrimination, Scientific American 223 (1970), 96, *H. Tajfel u. a.*, Social categorization and intergroup behaviour, Eur. J. Soc. Psychol. 1 (1971), 149.

[66] *C. R. Sunstein*, Deliberative Trouble?, Yale L.J. 110 (2000), 71, 104 f.; vgl. auch *I. L. Janis*, Victims of groupthink, 1972 (und die weiteren Nachweise bei Fn. 58).

ein beschränktes Set an Argumenten verhandelt – wegen der Interessenorientierung nämlich jene dem eigenen Anliegen günstigen Gründe. Da es dadurch an argumentativer Vielfalt mangelt, lässt sich die im eigenen Interesse liegende Position leicht begründen. Ebenso entscheidend dürfte der soziale Druck auf die Kandidaten sein, der auch daraus folgt, dass diese ihren Kollegen und ihren Wählern im Diskurs entsprechend klare Signale senden müssen. Ferner ist vorstellbar, dass Kaskaden-Effekte strategisch ausgenutzt werden, was ein Übriges zur Verhärtung politischer Anschauungen beitragen dürfte. Wenn sich also zu einer Sachfrage die Parteigänger der einen und jene der anderen Partei vor allem untereinander austauschen, dann ist eine Erstarrung der Fronten zu erwarten. Hierin dürfte ein weiterer Grund für die in den Parlamenten zu beobachtende Parteidisziplin liegen.

b) Vermittlung

Die Transmissionsfunktion, die den Parteien wie gesehen zukommt, macht die Parteien zu einer wechselseitigen Projektionsfläche für Bürger und Staat. Begreift man Demokratie als Mechanismus zur wettbewerblichen Aggregation von Individualinteressen, dann spiegeln die Parteien in erster Linie gebündelte Individualinteressen der Bürger in die Sphäre des Staates, und umgekehrt muss der Staat den Bürgern in erster Linie als Spiegelbild gebündelter Individualinteressen erscheinen. Dieses Bild steht in einem augenfälligen Spannungsverhältnis zum Anspruch und zur Vorstellung des Staates und insbesondere des Parlaments als Hort des Gemeinwohls,[67] denn es ist in aller Regel nicht unterscheidbar, inwiefern es sich bei politischen Entscheidungen um das Ergebnis eines fairen Wettbewerbsprozesses unterschiedlicher Interessen oder um den Erfolg wettbewerbsverzerrenden Lobbyismus' handelt. Diese Unsicherheit genügt, um zu Identifikationsproblemen der Bürger mit der politischen Ordnung zu führen, die von leichter Skepsis bis zu einem ausgeprägten Zynismus reichen.

c) Sozialisation

Aufgrund der Rückläufigkeit der durch die Parteien vermittelten Identifikation der Bürger mit dem politischen System gehen Parteien auch ihrer Kraft verlustig, die Bürgerschaft im Sinne erfolgreichen Werbens demokratisch zu sozialisieren. Darunter leidet auch die Nachwuchsrekrutierung: In den Parteien gibt es bereits erhebliche Nachwuchsprobleme, weil Engagement in Parteien unter

[67] Dazu oben (bei II.1.b); vgl. etwa die Aussage des Bundesverfassungsgerichts, wonach das Parlament „Hüter des Gemeinwohls gegenüber Gruppeninteressen“ ist, BVerfGE 33, 125, 156 (Rz. 121) (Facharzt [1972]) (dazu auch II.1.c).

Jugendlichen ebenso wie für „erfolgreiche und selbstbewusste Männer und Frauen“ unattraktiv ist.[68]

Eine Sozialisierung der Wähler durch die Parteien findet jedoch weiterhin statt: Wie bereits gesehen, tragen sie zur Polarisierung des Diskurses und unterschiedlicher ideologischer Gruppen bei.[69] Diese Polarisierung ist nicht *trotz*, sondern gerade *wegen* der Plattformkonvergenz zu beobachten. Wenn Parteien Wähler mit ähnlichen individuellen Präferenzen in Gruppen zusammenführen, dann ist dabei die Abgrenzung von anderen Plattformen ein umso wichtigeres identitätsstiftendes Merkmal. Dadurch wird der inhaltlichen Konvergenz und der Zentrierung der Inhalte ein Stück weit entgegen gewirkt: Emotionale Gräben sollen ein allzu leichtes Wechseln der Wähler zwischen den Lagern erschweren. Weil der Wettbewerb um die Stimmen bei den Wahlen – zumal in einem föderalen System, in dem nahezu permanent irgendwo gewählt wird – damit letztlich auch den politischen Diskurs maßgeblich prägt, indem er ihn zur Bühne für einen „permanenten Wahlkampf“ macht, ist auch das Bemühen um Abgrenzung beinahe omnipräsent. Während sich die Inhalte annähern, wächst also die rhetorisch induzierte emotionale Polarisierung. Diese Abgrenzung der den Diskurs strukturierenden politischen Plattformen voneinander und die mit ihr einhergehende parteipolitische Polarisierung führt zu einer Überbetonung der Gruppenunterschiede und der sozialen Konflikte und kann zu gesellschaftlicher Spaltung führen.[70]

2. Politik

a) Entscheidung der Sachfragen

Wie schon im ersten Teil des Parteien-Paradoxes festgestellt, wirkt sich die Art und Weise, wie die politischen Parteien den Diskurs strukturieren, naheliegender Weise erheblich auf die Politik-Entscheidungen aus. Wenn im vorpolitischen Raum durch den Diskurs die Entscheidung der Sachfragen vorbereitet und vorstrukturiert wird, dann ist es nur einleuchtend, dass die Sachentscheidungen selbst schlussendlich von den Vorzügen des politischen Diskurses im selben Maße profitieren, wie sie an seinen Mängeln kranken. *Valdimer O. Key*s „Echo-

[68] *Shell Deutschland Holding u.a.* (Hrsg.), Jugend 2010, 2010, 147–151; *W. Gaiser u.a.*, Jugend und Demokratie, in: *T. Mörschel/C. Krell* (Hrsg.), Demokratie in Deutschland, 2012, 325; *H.H. v. Arnim*, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl?, ZRP 2002, 223, 230.

[69] *D.P. Green u.a.*, Partisan hearts and minds. Political parties and the social identities of voters, 2002. Vgl. *D.G. Myers/M.F. Kaplan*, Group-Induced Polarization in Simulated Juries, Personal. & Soc. Psychol. Bull. 2 (1976), 63.

[70] Vgl. *H. Tajfel*, Experiments in Intergroup Discrimination, Scientific American 223 (1970), 96 und *H. Tajfel u.a.*, Social categorization and intergroup behaviour, Eur. J. Soc. Psychol. 1 (1971), 149.

kammer", derzufolge die Kandidaten bei der politischen Wahl ein Widerhall der Interessen der Wählerschaft darstellen, ist insofern auch ein treffendes Bild für das Verhältnis von demokratischem Diskurs und staatlicher Entscheidung.[71]

aa) Auswirkungen eines verzerrten politischen Diskurses

So findet das Problem der Verfolgung von Sonderinteressen und der Ausnutzung rationaler Ignoranz, das bereits bei der Strukturierung des Diskurses geschildert wurde, Niederschlag in an Sonderinteressen orientierten Entscheidungen und geht bisweilen so weit, dass die Lobbyisten der jeweiligen Sonderinteressen in Ministerien arbeiten und selbst oder in Zusammenarbeit mit wirtschaftsnahen externen Rechtsanwaltskanzleien Gesetzesentwürfe verfassen.[72] Der „Drehtüreffekt"[73], also der unmittelbare Übertritt politischer Verantwortungsträger zu Interessengruppen, für die sie zuvor verantwortlich waren, wirft die quälende Frage auf, ob die vorangegangenen politischen Entscheidungen nicht mit der neuen Aufgabe – und dem damit oftmals verbundenen Honorar – „gekauft" wurden;[74] Gleiches gilt für Mandatsträger, die gleichzeitig für Lobbyverbände tätig sind.[75] All das ist auch in einem System ohne Parteien vorstellbar, etwa wenn einzelne Amtsträger korrupt sind; dass der demokratische Prozess von den Parteien dominiert wird, erleichtert aber derlei Verhalten, zumal die Parteien das Recht am eigenen Verhalten auszurichten vermögen.

Die Folgen dieser Art „politischer Korruption"[76] im Sinne einer (straf-)rechtlich nicht erfassbaren Verfolgung von Sonderinteressen sind verheerend.[77] In einer aufwendigen Studie[78] ist der Versuch unternommen worden, die Wirkung politischer Verbindungen von Wirtschaftsunternehmen theoretisch zu erfassen und empirisch zu quantifizieren. Dazu wurde ein Datensatz erzeugt, der über

---

[71] *V. O. Key*, The Responsible Electorate, 1966, 2f. und passim (dazu bereits kurz oben bei Fn. 63 und ausführlicher unter V.3.a)dd).

[72] Zu diesem Problem vgl. die Beiträge in *M. Kloepfer* (Hrsg.), Gesetzgebungsoutsourcing, 2011 sowie *Schmieszek*, Großkanzleien als Ersatzgesetzgeber?, ZRP 2013, 175 und *A. Jablonski*, Rechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von Lobbyisten in der öffentlichen Verwaltung, 2012.

[73] Dazu eingehend unten V.3.b)bb bei Fn. 154.

[74] *S. Welch/J. R. Hibbing*, The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982–1990, J Politics 59 (1997), 226.

[75] Vgl. die gründliche Analyse und Untersuchung von Lösungsvorschlägen bei *O. Piechaczek*, Lobbyismus im Deutschen Bundestag, 2013.

[76] Das ganze Panorama vorstellbarer politischer Korruption wird untersucht in *A. J. Heidenheimer/M. Johnston*, Political Corruption, 2002; vgl. ferner *H. H. v. Arnim u. a.*, Korruption, 2006; *S. Issacharoff*, On Political Corruption, Harv. L. Rev. 124 (2010), 118.

[77] Vgl. *F. A. Petersohn*, Zur Bedeutung von Informalisierung und Parteipolitisierung im Politikformulierungsprozeß, 2000.

[78] *F. Cingano/P. Pinotti*, Politicians at Work, J. Eur. Econ. Assoc. 11 (2013), 433; vgl. auch *A. Merlo u. a.*, The Labour Market of Italian Politicians, in: *T. Boeri u. a.* (Hrsg.), The Ruling Class, 2010, 9.

einen Zeitraum von 12 Jahren (1985–1997) die Verbindungen aller Mitarbeiter repräsentativ ausgewählter Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Italien zu den Akteuren der italienischen Lokalpolitik (deren Daten aus Verwaltungsarchiven stammten) abbildet. Dabei hat sich gezeigt, dass politische Vernetzung zu einem um durchschnittlich 5,7 % höheren Umsatz führt, der durch innerstaatliche (nicht internationale) Zuwächse getrieben ist und nicht auf Produktivitätssteigerungen im Unternehmen zurückgeführt werden kann. Die Autoren schätzen, dass diese Fehlallokation zu Effizienzverlusten führt, die einer Reduzierung der durch die kommunale öffentliche Hand bereitgestellten öffentlichen Güter in einer Größenordnung von bis zu 20 % entsprechen. Ähnliche Befunde gibt es für Effekte durch Bestechung in zentral- und osteuropäischen Ländern.[79] Dass politische Verbindungen für Unternehmen lohnend sind, legt auch der Umstand nahe, dass an den Börsen Prämien für politisch gut vernetzte Unternehmen gezahlt werden.[80]

Die Kurzsichtigkeit der Akteure – und damit die unangemessen verkürzte Berücksichtigung der Interessen von Gruppen, für die es keine oder nur wenige Wähler gibt – ist ein weiteres solches Phänomen, das bereits im vorpolitischen Diskurs zu beobachten ist,[81] sich später aber auch in der staatlichen Entscheidungsfindung manifestiert, weil der Diskurs diese prädeterminiert. So kommt etwa den Interessen künftiger Generationen oder im Inland wohnender (oder auf andere Weise von nationaler Politik betroffener) Ausländer nicht nur im Diskurs, sondern auch in der Entscheidungsrealität ein geringes Gewicht zu. Der Parochialismus, den die Fokussierung auf die Interessen der Wähler hervorruft, behindert darüber hinaus auch die sachangemessene Lösung ihrer Natur nach globaler Probleme, wie etwa Umwelt- und Klimaschutz, Finanzmarktregulierung, Armutspolitik und humanitäre Hilfe oder die Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Gleichzeitig gelingt es den Parteien, durch nur scheinbare politische Festlegungen und intendierte Ambiguität zwar mit Wahlversprechen eine große, von ihr begünstigt scheinende Wählerschaft um sich zu scharen und zu mobilisieren, sich aber für die Entscheidungsprozesse dennoch genügend Freiraum zu bewahren, um etwa Sonderinteressen zu verfolgen oder für Kompromisse mit innerparteilichen Wettbewerbern oder etwaigen Koalitionspartnern offen zu bleiben. Die in den Entscheidungen offenbar werdende Ambiguität der Wahlversprechen wird von den Wählern – zumindest von denen, die mit der Durchsetzung ihrer Interessen das Nachsehen haben – oft als „Wahlbetrug" wahrge-

---

[79] *A. Kochanova*, The Impact of Bribery on Firm Performance, 2012.

[80] *M. Faccio*, Politically Connected Firms, Am. Econ. Rev. 96 (2006), 369 untersucht 20.202 bösennotierte Unternehmen in 47 Ländern darauf, ob sie „politisch vernetzt" sind (exakte Definition dort S. 370 f.), und welche statistischen Merkmale damit verbunden sind (Korrelationen, keine Kausalitäten).

[81] Dazu oben V.1.a)cc.

nommen. Für die Mandatsträger ist die Abweichung hingegen Ausdruck ihres „freien Mandats" nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das als spezifische institutionelle Ausprägung des Leitbildes gemeinwohlverpflichteter Amtsführung jede imperative Bindung verhindert und damit auch denkbare rechtlich verbindliche Vollstreckungsmechanismen verfassungsrechtlich nichtig stellt. Das verschafft dem politischen Interessenvertretungsbetrieb zugleich jene Freiräume, die für die Bewältigung der als „Sachzwänge" empfundenen Konflikte erforderlich sind. In diesem Zusammenhang spielt es nur eine nachgeordnete Rolle, dass durch Wahlkämpfe und Koalitionsverhandlungen die Zeit für die sachorientierte Arbeit innerhalb einer Legislaturperiode erheblich verkürzt wird, wie Parteien und ihr Personal immer wieder monieren.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass damit selbst ein Aggregationsprozess, der durch den *Key'schen* „Echokammer"-Effekt verfremdet ist, nicht mehr funktionieren kann.[82] So zeigt sich, dass die schon von *Gerhard Leibholz* analytisch scharfsinnig bemängelte Dissonanz zwischen der Parteilichkeit des politischen Prozesses, wie sie die Verfassungsdogmatik seit der Nachkriegszeit mit Art. 21 GG verbindet, einerseits, und dem freien Mandat nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG andererseits, tatsächlich besteht.[83]

bb) Kurzfristige Manipulation der Wirtschaftsdaten

Es gibt aber noch weitere, vom politischen Diskurs unabhängige strukturelle Probleme, die bei der Entscheidung von Sachfragen mit unserer gegenwärtigen Organisation des demokratischen Prozesses einhergehen. So gibt es etwa den Verdacht und einige diesen Verdacht stützende empirische Evidenz, jedenfalls aber plausible Anreize, dass die Regierung im Amt kurz vor den Wahlen versucht, fundamentale makroökonomische Wirtschaftsdaten (etwa die Arbeitslosigkeit oder das Wirtschaftswachstum) durch staatliche Maßnahmen, vor allem mittels Fiskal- und Geldpolitik, *kurzfristig* (also ohne nachhaltige Wirkung) aufzubessern, um ihre politische Erfolgsbilanz aufzupolieren und so ihre Wiederwahlaussichten zu erhöhen. Das Phänomen wird in der politökonomischen Literatur als „opportunistischer Konjunkturzyklus" (*„opportunistic business*

---

[82] Dazu auch eingehend unten VI.3.a.

[83] Vgl. *E. V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: *U. J. Schröder/A. v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, 2011, 211. Vgl. auch *M. D. Klein*, Demokratisches Denken bei Gustav Radbruch, 2007, 295 ff. Freilich vermag dieses Spannungsverhältnis nicht mit *Leibholz'* schon mit dem Verfassungstext nicht zu vereinbarenden „Identitätslösung" entlastet zu werden. Zur Problematik der Vorstellung einer Identität von Regierenden und Regierten siehe etwa *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 131; zur Verbindung der Identitätslehre als Grundgerüst der Volkssouveränität mit der Gedankenwelt Rousseaus und der französischen Verfassungsrealität s. *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, 54 ff. – Vgl. auch *P. Graf Kielmansegg*, Die Grammatik der Freiheit, 2013, 72.

cycle") bezeichnet[84] und ist sehr schwer nachzuweisen, weil es natürlich zu den ureigenen Aufgaben der Regierung gehört, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen für eine Verbesserung der Wirtschaftsdaten zu sorgen, so dass unklar ist, wann man von gezielten Manipulationen sprechen kann und wann es sich lediglich um (auch langfristig) sinnvolle Wirtschaftspolitik handelt.[85]

cc) Kartellbildung durch die Parteien

Ein weiteres Problem wird offenkundig, wenn man die Parteien als „Firmen des politischen Marktes" sieht, mit der Besonderheit, dass jedenfalls die *etablierten* Parteien selbst Herren der Spielregeln ihres Marktes sind: Bisweilen können die politischen Akteure Anreize haben, sich über Parteigrenzen hinweg wettbewerbsbeschränkend abzusprechen, um ihre Positionen zu sichern und zu zementieren. Sie haben ein Interesse daran, den Wettbewerb zu reduzieren – d.h. insbesondere die Hürden für neue Wettbewerber zu erhöhen – und sie verfügen mit ihrer beherrschenden Stellung etwa in der Legislative auch über die politische Macht, solche Kartelle zu bilden und rechtlich zu sanktionieren. Sie werden damit zu einer Sonderinteressen-Gruppe eigener Art, weil sie ihre Interessen unmittelbar durchzusetzen vermögen.

In der politökonomischen Literatur wird in diesem Zusammenhang von einem Parteien-Kartell (und von „Kartellparteien") gesprochen,[86] und theoreti-

---

[84] *W.D. Nordhaus*, The Political Business Cycle, Rev. Econ. Stud. 42 (1975), 169. Für eine gründliche theoretische und empirische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung auch deutscher Makro-Daten siehe *A. Belke*, Politische Konjunkturzyklen in Theorie und Empirie, 1996.

[85] Dies gilt umso mehr, als die Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen oft nur schwer vorhersehbar ist und von zahlreichen Faktoren abhängt, die rückblickend sehr viel leichter zu identifizieren sind als *ex ante* (Rückschaufehler, vgl. *M. Englerth*, Verhaltensökonomie, in: *E.V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 165, 181 f.; vgl. auch *D.J. Watts*, Everything is obvious, 2012; *P.F. Lazarsfeld*, The American Soldier – An Expository Review, Publ. Opinion Quart. 13 [1949], 377, 380: *„Obviously something is wrong with the entire argument of ‚obviousness'."*).

[86] Grundlegend *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; *R.S. Katz/P. Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Pol. 1 (1995), 5 (mit ausdrücklichem Hinweis auf Deutschland; vgl. auch schon *R.S. Katz*, Party as Linkage: A Vestigial Function?, Eur. J. Polit. Res. 18 [1990]); *R.S. Katz/P. Mair*, Cadre, Catch-All or Cartel?, Party Pol. 2 (1996), 525; vgl. auch die Beiträge in *dies.* (Hrsg.), How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies, 1994, insbes. 185ff.; zu den Verhältnissen in Deutschland *H.H. v. Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011, 85ff.; *O. Kirchheimer*, Der Wandel des westeuropäischen Parteisystems, PVS 6 (1965), 20 (früh und sehr hellsichtig zum Wandel der Volksparteien); *E. Wiesendahl*, Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz, in: *D.H. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? (FS von Alemann), 2010, 92. Vgl. *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u.a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59.

sche und empirische Studien belegen, dass Parteien den Wettbewerb durch Kartellbildung effektiv beschränken.[87] Vor allem große und etablierte Akteure können versucht sein, den Wettbewerbsmechanismus zu ihren Gunsten zu manipulieren oder, nachdem sie einmal an die Herrschaft gelangt sind, ganz auszuschalten (*lockup*).[88] Denn die Interessen der konkret handelnden Personen und der Parteien, die sie repräsentieren, stimmen in diesem Bereich weitgehend überein; und sie weichen in gleicher Weise von denen der vom Markt (potenziell) ausgeschlossenen Kandidaten *und* Parteien ab. Letztlich ist das Ziel, sich im Wettbewerb zu behaupten – und damit einhergehend die Wettbewerber zu verdrängen, den Wettbewerb zu minimieren und idealerweise ein Mono-, wenigstens aber ein Oligopol zu etablieren – einerseits eine Folge der Wettbewerbsidee selbst (und auch auf dem herkömmlichen Markt, der als Preisfindungsmechanismus für Handelsgüter gilt, eine starke Handlungsmotivation), andererseits stellen sie eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Marktes dar (ebenfalls wie auf dem ökonomischen Markt). Das gilt vor allem dann, wenn wie im Falle der Parteien die Marktakteure selbst (ausgestattet mit der Macht des Staates) über die Regeln des Marktes bestimmen und daher den Zutritt weiterer Akteure effektiv zu beschränken in der Lage sind.

Wie auf anderen Märkten zählt es auch in der Politik zu den Voraussetzungen eines funktionierenden Wettbewerbs, dass für alle Akteure stets gleiche Bedingungen gelten, dass (negative) Externalitäten, Kartellbildungen oder gar Monopolisierungen verhindert werden – kurz, dass jedes Verhalten, das auch auf anderen Märkten zu einem Marktversagen[89] führt, unterbunden wird. Dass es sich dabei um ein schwerwiegendes Problem interessenorientierter demokratischer Systeme handelt, zeigen etwa die Beispiele der staatlichen Parteienfinanzierung

---

[87] Siehe die Nachweise in Fn. 86 und ferner *S. Ansolabehere u. a.*, The Decline of Competition in U.S. Primary Elections, 1908–2004; *J. T. Bennett*, Stifling Political Competition, 2009; *I. v. Biezen/P. Kopecký*, The cartel party and the state: Party–state linkages in European democracies, Party Pol. 20 (2014), 170; *G. W. Cox/M. D. McCubbins*, Legislative Leviathan, 2007; *S. Issacharoff*, Private Parties with Public Purposes, Colum. L. Rev. 101 (2001), 274; *ders.*, Democracy and collective decision making, Int'l J. of Const. L. 6 (2008), 231; *J. Köhler*, Parteien im Wettbewerb, 2006; differenzierend *T. Poguntke*, Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These, ZParl 33 (2002), 790. Eine wichtige Rolle spielt die Aufteilung der Wahlkreise, statt vieler etwa *S. Issacharoff*, Gerrymandering and Political Cartels, Harv. L. Rev. 116 (2002), 593. Vgl. ferner *H. Bluhm/S. Krause*, Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens, 2012; *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *P. Häberle u. a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 408; *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u. a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59.

[88] Vgl. statt vieler etwa *J. T. Bennett*, Stifling Political Competition, 2009.

[89] Zu Problemen des Marktversagens in politischen Systemen und zu Gegenmaßnahmen statt vieler *S. Issacharoff/R. H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *P. Häberle u. a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 408; *D. R. Ortiz*, Duopoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties, Colum. L. Rev. 100 (2000), 753.

in Deutschland oder der US-amerikanischen Regeln, die dritten Parteien (im Wortsinne) den Zutritt zu politischer Macht verwehren und so das Duopol der beiden großen Parteien sichern.[90] Daraus folgt die überragende Bedeutung der Chancengleichheit für die politischen Akteure im demokratischen Wettbewerb, insbesondere der Parteien, wie sie etwa durch Minderheitenrechte im Parlament oder durch eine strenge Regulierung der Parteienfinanzierung und der Präsenz im Rundfunk herzustellen und zu schützen versucht wird.[91] Auch diese institutionellen Sicherungsmechanismen sind damit letztlich Folge des vorherrschenden demokratischen Leitbildes: Wenn Wettbewerb ein zentrales Element dieses Leitbildes ist, so muss es auch ein zentrales politisches und rechtliches Anliegen sein, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu schützen. Über die Einhaltung der Bedingungen eines fairen Wettbewerbs muss ein Unparteiischer wachen – in der bundesrepublikanischen Ordnung fällt diese Rolle dem Bundesverfassungsgericht zu. Aus dieser Warte erklärt sich die Funktion des Gerichts als Hüter des politischen Wettbewerbs, als Schiedsrichter im politischen Wettkampf.[92]

b) Kontrolle der Entscheidungen

Die Wirksamkeit der Kontrolle politischer Entscheidungen hängt nach dem Vorgesagten davon ab, dass es einen (fairen und ausgeprägten) Wettbewerb zwischen den Parteien gibt. Freilich gibt es eine Reihe formeller und informeller Kontrollinstanzen, die Gegengewichte zu den Parteien bilden und so zu einer effektiven Kontrolle politischer Entscheidungen beitragen. Eine zentrale Rolle im politischen Gefüge der Bundesrepublik kommt etwa dem Bundesverfassungsgericht zu.[93] Es hat den politischen Parteien immer wieder in wichtigen

---

[90] Vgl. nur *J. T. Bennett*, Stifling Political Competition, 2009; *R. L. Hasen*, Entrenching the Duopoly: Why the Supreme Court Should Not Allow the States to Protect the Democrats and Republicans from Political Competition, Sup. Ct. Rev. 1997, 331; *D. R. Ortiz*, Duopoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties, Colum. L. Rev. 100 (2000), 753. Vgl. auch die Darstellung von *K.-D. Frankenberger*, Dämonisierung statt Kameraderie, F.A.Z. Nr. 256 v. 3. November 2010, 2. Keinen Anpassungsbedarf sehen für das deutsche Parteienfinanzierungsrecht etwa *H. M. Heinig/T. Streit*, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung, Jura 2000, 393.

[91] Speziell für die Chancengleichheit mit Blick auf öffentliche Leistungen *U. Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, 148 ff. Vgl. *H. M. Heinig/T. Streit*, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung, Jura 2000, 393.

[92] *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u.a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59.

[93] *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u.a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59; *U. Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, 305 ff.; vgl. auch *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50

Fragen Einhalt geboten[94] und gilt gleichsam kontrastgestärkt vor allem ausländischen Betrachtern als vorbildlicher Hüter des politischen Wettbewerbs.[95] Von besonderer Bedeutung sind ferner Presse, Rundfunk und zunehmend elektronische Medien, die politisches Fehlverhalten und Korruption investigativ aufdecken und publik machen, damit eine Sanktionierung durch die Wähler überhaupt möglich wird. Eine ähnliche, wenngleich oft themenspezifisch geprägte, Rolle spielen gemeinnützige Nichtregierungsorganisationen und Interessenverbände. Hinzutreten etwa die Rechnungshöfe im Bund und in den Ländern und die Rechnungsprüfungsausschüsse in den Kommunen.

Allerdings gibt es zahlreiche Effekte, die auch von diesen Institutionen nicht eingehegt werden können, gerade wenn es sich um originär politische Sachfragen handelt, zu deren Entscheidung die Parlamente und mit ihnen in unserer Ordnung Vertreter der Parteien berufen sind. So kann etwa eine opportunistische Manipulation fundamentaler makroökonomischer Wirtschaftsdaten durch die Regierung wenige Monate vor der Wahl nicht vom Bundesverfassungsgericht unterbunden werden. Außerdem muss das Primat des Politischen auch für die Ausgestaltung des politischen Wettbewerbs gelten, bei Themen also, bei denen die Parteien naturgemäß in eigener Sache entscheiden. Eine ganze Reihe von Richtungsentscheidungen bei der Regelung des demokratischen Prozesses, die heute schwerwiegende Fragen aufwerfen, hat das Bundesverfassungsgericht daher – wohl richtigerweise – passieren lassen, weil es nur die Wahrung der äußersten verfassungsrechtlichen Grenzen sicherzustellen hat, wenngleich es in jüngerer Zeit eher strengere Maßstäbe anzulegen scheint.

aa) Kartellbildung

Die Kontrolle politischer Entscheidungen versagt spätestens dort, wo die Parteien gleichlaufende und den Interessen der übrigen *Polis* entgegenlaufende Interessen haben können. Hier haben Regierungs- und Oppositionsparteien wie gesehen starke Anreize bei der Entscheidung und ihrer demokratischen Kontrolle zu kolludieren – sie bilden Kartelle. Beispiele dafür sind die staatliche Parteienfinanzierung[96] oder die bereits erörterten Regeln im Zusammenhang mit

(1998), 643; *D.J. Levinson/R.H. Pildes*, Separation of Parties, Not Powers, Harv. L. Rev. 119 (2006), 2311; *R.H. Pildes*, The Theory of Political Competition, Va. L. Rev. 85 (1999), 1605.

[94] *P.M. Huber*, Parteien in der Demokratie, in: *P. Badura/H. Dreier* (Hrsg.), FS 50 Jahre BVerfG, Bd. 2, 2001, 609, 609 stellt fest, das Parteienrecht wäre ohne „die Fingerzeige aus Karlsruhe […] in seiner heutigen Form nicht vorstellbar, denn einen ernsthaften legislatorischen oder kodifikatorischen Impetus hat es in diesem Bereich nie gegeben. Als Beleg dafür mag schon genügen, dass es fast 20 Jahre gedauert hat, bis der Gesetzgebungsauftrag von Art. 21 Abs. 3 GG erfüllt" worden ist.

[95] Etwa *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643, 690 ff.

[96] Zur Explosion der Parteienfinanzierung siehe etwa *H.H. v. Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011, 12 ff.

der Verfolgung von Sonderinteressen oder bei den Zutrittsbarrieren zur politischen Arena für neue Parteien, ferner die Mechanismen zur Karrieresicherung des politischen Personals.[97] Kurz: Überall dort, wo der politische Betrieb selbst betroffen ist, versagt bei den Parteien, die sich angesichts der bestehenden Regeln durchzusetzen vermochten, die Funktion wirksamer politischer Kontrolle.[98] Durch die Monopolisierung der Prozesse zur Rekrutierung politischen Personals erfüllen die Parteien zwar ihre Aufgabe einer effektiven Kontrolle über das politische Personal,[99] aber die Abwahl und damit die effektive „Bestrafung" einzelner Kandidaten und ganzer Parteien durch die Bürger wird erschwert (und damit das persönliche Risiko und der faktische Wettbewerb, dem die Kandidaten unterworfen sind, erheblich reduziert). Zu solchen Effekten trägt das Verhältniswahlrecht mit seinen Wahllisten und den „sicheren Listenplätzen" ebenso bei wie die Professionalisierung der Politik mit ihren informellen Karrieregarantien.

bb) Kurzschluss der Gewaltenteilung

Die – im Einzelnen noch genauer zu untersuchenden – Mechanismen der Auswahl und Überwachung des staatlichen Personals führen ferner dazu, dass die Parteien eine effektive Ämterpatronage nicht nur im Hinblick auf Positionen im Parlament, sondern auch in Verwaltung und Justiz betreiben können,[100] mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Wirksamkeit politischer Kontrolle: Das verfassungsrechtlich erzeugte Spannungsfeld zwischen politischer Führung im Parlament sowie in Regierung und Verwaltung wird durch die Personalpolitik der Parteien abgemildert. Wenn, wie noch zu zeigen sein wird, Schlüsselpositionen in Parlament, Verwaltung und Justiz nach Parteiaffinität besetzt werden, besteht letztlich die Gefahr, dass der staatliche Apparat nicht mehr entlang der Gewalten geteilt wird, sondern entlang von Parteigrenzen – allerdings nur dort, wo zwischen den Parteien ein funktionierender Wettbewerb besteht.[101] Ähnliches gilt für die „vertikale Gewaltenteilung" bzw. jene

---

[97] Dazu oben IV.3.a)aa sowie unten V.3.a und V.3.b.

[98] *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; *S. Issacharoff*, On Political Corruption, Harv. L. Rev. 124 (2010), 118; *R.S. Katz/P. Mair*, Cadre, Catch-All or Cartel?, Party Pol. 2 (1996), 525; *H.H. v. Arnim*, Die Strategien der Macht und das Problem ihrer Kontrolle, NVwZ 2014, 846; *ders.*, Politische Parteien im Wandel, 2011; *ders.*, Der Wandel der Parteien zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien, JZ 2012, 505. Vgl. *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u.a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59.

[99] Dazu bereits oben IV.3.a sowie eingehend unten V.3.a.

[100] Dazu eingehend unten V.3.

[101] Vgl. *D.J. Levinson/R.H. Pildes*, Separation of Parties, Not Powers, Harv. L. Rev. 119 (2006), 2311; *S.-C. Lenski*, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit, DÖV 2014, 585. Zur „Informalisierung" politischer Entscheidungen *M. Herdegen*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, VVD-

Kontrolle, die durch den Föderalismus Einzug ins politische System halten soll: Auch entlang der verschiedenen Regelungsebenen – von den Kommunen über die Länder bis hin zum Bund – koordinieren und integrieren die politischen Parteien Interessen und Inhalte, so dass die Kontrolle und der politische Widerspruch, die gerade durch die unterschiedliche Zuweisung der Kompetenzen an die jeweils sachnächste Ebene erzeugt werden sollen, und damit letztlich der politische Wettbewerb insgesamt, ebenfalls abgemildert werden.

Die politischen Parteien schließen mit dieser Aufhebung der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung einen der wichtigsten Kontrollmechanismen des Grundgesetzes kurz. Der systeminterne Wettbewerb zwischen diesen unterschiedlichen Sphären des politischen Diskurses weicht einer informellen Koordination durch die politischen Parteien, die alle Ebenen gleichsam sanft durchdringen. An die Stelle der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung tritt eine rechtlich nicht sanktionierte Berichtspflicht aller öffentlichen Amtswalter an die jeweiligen Führer des Parteienoligopols, entlang der parteilich verbundenen Legitimationsketten.[102] Das stärkt die Bedeutung des Parteiapparats und der Parteichefs. Dabei ist den Parteien kein Vorwurf zu machen – ihr diesbezügliches Verhalten folgt denknotwendig aus einem Demokratieverständnis, das die wettbewerbliche Verwirklichung von Interessen als Dreh- und Angelpunkt des demokratischen Prozesses begreift: Denn Parteien wollen gewählt werden und richten daher ihren Blick auf die Wünsche der Wähler; wenn die Wähler ihre Wahlentscheidung überwiegend von ihren Interessen abhängig machen, dann müsste das beschriebene Verhalten der Parteien theoretisch auch im Interesse jedenfalls der Mehrheit der Wähler sein.

cc) Rechtssetzung in eigener Sache

Ferner deutet bei der Frage nach der Kontrolle politischer Entscheidungen der *Principal-Agent*-Ansatz auf Probleme hin. Wie gesehen gibt es kaum wirksame Mechanismen zur Kontrolle der Parteien als *Agents*.[103] Der Verdacht liegt nahe, dass dies an der außergewöhnlichen Konstellation liegt, dass nicht der *Principal*

StRL 62 (2003), 7 und *M. Morlok*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, VVDStRL 62 (2003), 37.

[102] Vgl. *D.J. Levinson/R.H. Pildes*, Separation of Parties, Not Powers, Harv. L. Rev. 119 (2006), 2311; *R.D. Putnam*, Bureaucrats and politicians: Contending elites in the policy process, in: *Gwyn, William B./Edwards, George C.*, III (Hrsg.), Perspectives on Public Policy-Making, 1975, 179ff.

[103] Zwar gibt es eine Kontrolle durch andere Parteien, das Bundesverfassungsgericht und die Wähler – einen Mechanismus, der die Interessen von Wählern (*Principals*) und Parteien (*Agents*) vertragsökonomisch wirksam in Gleichlauf zu bringen vermag gibt es hingegen nicht; dazu oben IV.2.b, IV.3.b (bei Fn. 60); vgl. für eine ausführliche Darstellung des Instrumentariums der Kontrolle über die Parteien im hier einschlägigen Sinne etwa *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *P. Häberle u.a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 408.

– also der Wähler – die Regeln bestimmt, sondern – im Rahmen weiter verfassungsrechtlicher Kontrollen und letztlich nur verfassungsgerichtlich kontrolliert – die Parteien und damit der *Agent* selbst.[104] Damit fehlt den Wählern nicht nur die Möglichkeit (außer vielleicht auf den verschlungenen und oft sehr zufällig wirkenden Wegen des medialen Drucks) Kontrollinstrumente einzurichten, vielmehr haben es die Parteien sogar in der Hand, über Gesetzgebung „in eigener Sache"[105] die Spielregeln maßgeblich selbst zu bestimmen und Kontrolle wirksam zu unterbinden: Sie „sitzen im Regiment."[106] Das gilt wiederum umso mehr, wenn alle Parteien gleichgerichtete Interessen verfolgen. Die Freigiebigkeit der Parteien bei der explosionsartig gestiegenen staatlichen Parteienfinanzierung[107] ist nur eines von vielen eindrücklichen Beispielen.

dd) Unklarer Kontrollmaßstab

Schwierigkeiten bereitet innerhalb unserer demokratischen Ordnung schließlich der Maßstab der demokratischen Kontrolle. Wenn das Einstehen für die eigenen Interessen oder die Interessen bestimmter Wählerkreise einerseits ein legitimes Ziel ist, andererseits aber mit den Vorstellungen vom gemeinnützigen Abgeordneten kollidiert, dann sind die Grenzen zwischen legitimer und illegitimer Interessenvertretung bzw. Korruption kaum verlässlich zu ziehen. Gerade hierin liegt das Parteien-Paradox: Dass dasselbe Verhalten der Parteien für das Gemeininteresse einerseits wünschenswerte, andererseits schädliche Konsequenzen nach sich zieht. Auch die politischen Akteure dürften aufgrund der

---

[104] So etwa *S. Issacharoff/D.R. Ortiz*, Governing Through Intermediaries, Va. L. Rev. 85 (1999), 1627; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u.a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59. Zu Problemen, die sich aus der Wahrnehmung von Politik als marktgängiges „Konsumgut" ergeben *D.R. Ortiz*, Duopoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties, Colum. L. Rev. 100 (2000), 753. Vgl. auch *H.H. v. Arnim u.a.*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, 2006; *ders.*, Parteien in der Kritik, DÖV 2007, 221; *ders.*, Politische Parteien im Wandel, 2011.

[105] Vor allem *H.H. von Arnim* hat solche Entscheidungen immer wieder minutiös dokumentiert und scharfzüngig angeprangert, etwa *ders.*, Parteienfinanzierung, 1982; *ders.*, Der Staat als Beute, 1993; *H.H. v. Arnim u.a.*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, 2006; *H.H. v. Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011; *ders.*, Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle, DVBl. 2014, 605; vgl. ferner etwa *D. Grimm*, Politische Parteien, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, § 14, Rn. 81; *H. Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007; *H.-P. Schneider*, Gesetzgeber in eigener Sache, in: *D. Grimm/W. Maihofer* (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, 1988, 327.

[106] *E.G. Mahrenholz*, Eigeninteressen von Parteien, in: *M. Morlok u.a.* (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 108, 109.

[107] So schon *H.H. v. Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982; aus jüngerer Zeit *ders.*, Parteien in der Kritik, DÖV 2007, 221. Ein Gefühl für die Vielfalt öffentlicher Leistungen, die Parteien beziehen, vermittelt *U. Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, 24ff. Zum neueren Phänomen des Sponsoring vgl. die Beiträge in: *M. Morlok u.a.* (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006 sowie *H.M. Heinig*, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, JZ 2010, 485.

mit dem politischen Wettbewerb verbundenen Sachzwänge selbst Differenzierungsschwierigkeiten erleben. Wo endet der legitime Einsatz für Wählerinteressen, wo beginnt der illegitime „Kuh-Handel" mit Sonderinteressen?[108]

3. Entscheidungsträger

Schließlich ergeben sich aus dem Einfluss der Parteien bei der Rekrutierung des politischen Personals vielfältige negative Effekte.

a) Auswahl

So haben die Parteien die Regeln des Zugangs zu politischer Macht so gefasst und rechtlich sanktioniert, dass es einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für nicht parteigebundene Kandidaten gibt. Wie bereits ausgeführt,[109] hat es mit Ausnahme der Wahl von 1949 in der Bundesrepublik nie ein unabhängiger Kandidat geschafft, in den Bundestag gewählt zu werden. In den USA führt der sogenannte Verschluss („*lockup*") des politischen Prozesses gar dazu, dass nicht nur keine unabhängigen Kandidaten Zugang haben, sondern niemand außerhalb des „*demopublican duopoly*".[110]

aa) Ämterpatronage

Das legt bereits nahe, dass die Parteien in ihrem eigenen Interesse das Recht so ausgestaltet haben, dass Kandidaten, die keiner politischen Partei angehören, strukturell benachteiligt sind, um so den Zugang zu politischen Mandaten und zu öffentlichen Ämtern zu oligopolisieren. Das wird häufig – jedenfalls historisch – damit begründet, dass Ämter und Mandate die Mittel sind, mit denen die Parteien ihren Unterstützern – ihren Plattformen und Interessengruppen – Macht verschaffen können und die Währung, in der sie ihren Einsatz etwa im Wahlkampf danken und zu anhaltendem Engagement motivieren.[111]

---

[108] Dazu schon oben V.1.a)dd sowie Erläuterungen und Nachweise bei Fn. 40.

[109] Dazu schon oben IV.3.c bei Fn. 67.

[110] *J. T. Bennett*, Stifling Political Competition, 2009; vgl. *R. L. Hasen*, Entrenching the Duopoly: Why the Supreme Court Should Not Allow the States to Protect the Democrats and Republicans from Political Competition, Sup. Ct. Rev. 1997, 331; *D. R. Ortiz*, Duopoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties, Colum. L. Rev. 100 (2000), 753.

[111] So schon *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft (1922), 1972, 839, demzufolge das Ziel der Parteien sei, „durch Wahlen ihre Führerschaft in die leitende Stellung zu bringen, damit er dann seiner Gefolgschaft: dem Beamten- und Werbeapparat der Partei, die staatlichen Ämter zuwende. [... Sie schreiben] jeweils diejenigen Forderungen in ihr Programm, welchen sie die stärkste Werbekraft bei den Wählern zutrauen." Statt vieler ferner *R. L. Hasen*, Political Patronage, Cardozo L. Rev. 14 (1993), 1311 (m.w.N.); *S. Issacharoff/D. R. Ortiz*, Governing

Zwar erleichtert die Abhängigkeit der Amts- und Mandatsträger den Parteien die Überwachung des politischen Personals, weil die Kandidaten vollkommen von ihrer Unterstützung abhängen; dies ermöglicht aber gleichzeitig – und verleitet die im Wettbewerb stehenden Parteien zur – Ämterpatronage. Mit ihrem großen Einfluss auf die personelle Besetzung in allen drei Gewalten hebeln die Parteien damit wie erörtert einen Großteil der verfassungsrechtlich verordneten Gewaltenteilung aus.[112] Das ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt effektiver politischer Kontrolle bedenklich,[113] sondern steht auch im Widerspruch etwa zur Idee einer im Gemeinsinn und dem Leitbild der Amtsträger gründenden und in Art. 33 Abs. 2 GG jedenfalls für die Bestimmung von Beamten verfügten Bestenauslese, die gleichberechtigten Bewerbern gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleisten will. Genau diesen gleichen Zugang unterbinden die Parteien durch ihre Ämterpatronage.

Für die USA gibt es Studien, die die Oligopolisierung der Personalselektion empirisch nachzuweisen versuchen;[114] im deutschsprachigen Raum wurden solch methodenstrenge Versuche soweit ersichtlich bislang noch nicht unternommen. Allerdings gibt es auch in Deutschland eine lebhafte Diskussion zur Ämterpatronage.[115] In dieser Literatur werden auch die Mechanismen aufge-

---

Through Intermediaries, Va. L. Rev. 85 (1999), 1627, 1645; *D. Klinghard*, The Nationalization of American Political Parties, 1880–1896 (2010), 15 f. und 98 ff.; *R.S. Katz/P. Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Pol. 1 (1995), 5, 14 ff. und passim; *B. Bueno de Mesquita u.a.*, The Logic of Political Survival, 2003 (dort insbesondere Kapitel I.2); ferner etwa die Beiträge in *M. Shefter*, Political parties and the state, 1994; *L.P. Westfield*, Majority Party Leadership and the Committee System in the House of Representatives, Am. Polit. Sci. Rev. 68 (1974), 1593, 1594. Empirische Evidenz aus den deutschen Ländern findet sich bei *T. Braendle*, Determinants of Employment in the Ministerial Bureaucracy, WWZ Discussion Paper 2012/01 (2012).

[112] Vgl. *D.J. Levinson/R.H. Pildes*, Separation of Parties, Not Powers, Harv. L. Rev. 119 (2006), 2311.

[113] Dazu bereits oben V.2.b)bb.

[114] *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; *S. Issacharoff*, Private Parties with Public Purposes, Colum. L. Rev. 101 (2001), 274; *R.L. Hasen*, Entrenching the Duopoly: Why the Supreme Court Should Not Allow the States to Protect the Democrats and Republicans from Political Competition, Sup. Ct. Rev. 1997, 331; *D.R. Ortiz*, Duopoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties, Colum. L. Rev. 100 (2000), 753; *M. Pal*, Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy, McGill L.J. 57 (2011), 301.

[115] *H.H. v. Arnim*, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980; *G. Biehler*, Ämterpatronage im diplomatischen Dienst?, NJW 2000, 2400; *M. Dippel*, Ämterpatronage durch politische Parteien, NordÖR 2009, 102; *P. Doebel*, Parteibuch-Karriere, DRiZ 1989, 230; *F. Ebinger/L. Jochheim*, Wessen loyale Diener?, dms 2009, 327; *U. Goll/R. Gerhardt*, Es geht darum, Fouls bei der Richterwahl auszuschließen, ZRP 2001, 480; *E. Holtmann u.a.*, Die Droge Populismus, 2006, 62 ff.; *J. Isensee*, Der Parteienzugriff auf den öffentlichen Dienst, in: *G.R. Baum u.a.* (Hrsg.), Politische Parteien und öffentlicher Dienst, 1982, 52; *J. Jahn*, Richterwahlen, DRiZ 2001, 424; *M. Kloepfer*, Politische Klasse und Ämterpatronage, ZBR 2001, 189; *H. Landau/M. Steinkühler*, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, DVBl. 2007, 133, 142; *C. Lindenschmidt*, Zur Strafbarkeit der parteipolitischen Ämterpatronage,

zeigt, mit denen Parteien bei der Personalauswahl in allen drei Gewalten ihren Einfluss ausdehnen und stabilisieren. Dass es solches Verhalten auch in Deutschland gibt, kann angesichts dieser Untersuchungen nicht ernsthaft bestritten werden.

Durch diese Patronage-Mechanismen haben sich die Parteien die Herrschaft über beinahe den gesamten öffentlichen Sektor verschafft: Sie bestimmen die Spitzenbeamten der Verwaltung,[116] die ihrerseits zunehmend dazu tendieren, Besetzungen weiter unten in der Hierarchie von der Parteizugehörigkeit abhängig zu machen.[117] Selbst Ernennungen in der Justiz[118] und bei den Rechnungshöfen[119] werden nach Parteibuch vorgenommen, bei öffentlichen Unternehmen, in Rundfunkanstalten und in Infrastruktureinrichtungen gilt für wichtige Positionen dasselbe.[120] Freilich unterscheidet sich der Einfluss der Parteien auf die Parlamentarier von jenem auf die anderen Amtsträger, weil der in Verwaltung

---

2004; *M. Röber*, Das Parteibuch, APuZ 2001, 6; *R. Wassermann*, Ämterpatronage durch politische Parteien, NJW 1999, 2330. Zum größeren Gesamtzusammenhang instruktiv sind die Beiträge in *D. Schimanke u. a.* (Hrsg.), Bürokratie im Irrgarten der Politik (GS Derlien), 2012 (dort etwa *J. Bogumil u. a.*, Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen, 151 und *H. P. Bull*, Wie „politisch" ist der öffentliche Dienst?, 122).

[116] Hier sei nur auf drei Beispiele aus jüngster Zeit verwiesen: Die Besetzung von Posten im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unter Dirk Niebel (dazu Plenarprotokoll 17/233 des Deutschen Bundestages von der 233. Sitzung am 17. April 2013, 29089 ff., m.w.N.) und im Bundesministerium des Innern unter Peter Friedrich (dazu *U. Clauss,* Personalpolitik nach Parteibuch, Die Welt v. 7. Mai 2013, 5; Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, BT-Drs. 17/13593; Plenarprotokoll 17/239 des Deutschen Bundestages von der 239. Sitzung am 15. Mai 2013, 30088 ff.); sowie die Erhöhung der Zahl der Bundestags-Vizepräsidenten und der parlamentarischen Staatssekretäre im 18. Deutschen Bundestag (die Kritik hielt der parlamentarische Geschäftsführer der CDU, *Michael Grosse-Brömer*, „ein Stück weit für kleinlich").

[117] *H. H. v. Arnim*, Parteien in der Kritik, DÖV 2007, 221, 225.

[118] Siehe etwa *U. Kischel*, Party, pope, and politics?, Int'l J. of Const. L. 11 (2013), 962; vgl. *J. Limbach*, Zur Wahl der Richter und Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts, in: *M. Herdegen u. a.* (Hrsg.), Staatsrecht und Politik (FS Herzog), 2009, 273. – Vgl. ferner exemplarisch die Rechtsprechung und zahlreiche Kommentare um die Wahl von *Wolfgang Nešković* an den Bundesgerichtshof (2001): VG Schleswig, Beschluss v. 4. Juli 2001 (11 B 10/01), NJW 2001, 3206 (Überprüfbarkeit von Auswahlentscheidungen des Richterwahlausschusses) und OVG Schleswig, Beschluss v. 15. Oktober 2001 (3 M 34/01), NJW 2001, 3495 (Chancengleichheit bei der Bundesrichterwahl); dazu etwa *H. P. Bull*, Das Dilemma der Richterwahl. Zu den Schleswiger Entscheidungen in Sachen Bundesrichter, Betrifft JUSTIZ 68 (2001), 208; *G. Bertram*, Konkurrentenklagen – Bestenauslese, NJW 2001, 3167; *J. Habel*, Warum so aufgeregt?, Betrifft JUSTIZ 69 (2002), 254; *H. Schulze-Fielitz*, Anmerkung zu OVG Schleswig-Holstein, JZ 2002, 144.

[119] Zur begrenzten Effektivität der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof siehe *C. Landfried*, Parteifinanzen und politische Macht, 1994, 103 ff.

[120] *H. H. v. Arnim*, Parteien in der Kritik, DÖV 2007, 221, 225. *E. G. Mahrenholz*, Eigeninteressen von Parteien, in: *M. Morlok u. a.* (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 108 spricht hinsichtlich des Einflusses der Parteien auf das Programm und die Stellenbesetzung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom „gängigen Schlagwort" des *„cuius regio, eius radio"* (117). – Zu den Verhältnissen in den USA vgl. etwa *D. J. Levinson/R. H. Pildes*, Separation of Parties, Not Powers, Harv. L. Rev. 119 (2006), 2311 (m.w.N.); *L. Epstein/J. A.*

und Justiz regelmäßig auf Lebenszeit verliehene Beamten- oder Richterstatus den Amtsträgern zumindest insofern Unabhängigkeit verschafft, als jedenfalls beruflich-existenzielle Fragen nicht von ihrem politischen Wohlverhalten abhängig gemacht werden können. Der Nutzen der Parteibuch-Koordination liegt daher auch eher umgekehrt in der politischen Verlässlichkeit eines Amtsträgers, der seine Funktion zumindest *auch* der Partei zu verdanken hat und dessen Karriere, dessen weiteres Fortkommen, in gewissem Umfang voraussichtlich auch von der Partei abhängt; und bei dem das Risiko eines plötzlichen ideologischen Richtungswechsels geringer ist.

Während die Dominanz in der Legislative noch damit zu rechtfertigen ist, dass dort mit der Wahlfreiheit der Bürger die Grundsätze einer objektivierten Bestenauslese gerade nicht gelten, kann man dieses Argument für die anderen Gewalten nicht anführen. Die Folge ist nicht nur eine geringere gegenseitige Kontrolle der gegliederten Staatsgewalt, sondern auch eine reduzierte Unabhängigkeit der Amtsträger, sowie potenziell eine geringere Fachkompetenz. Denn eine „Bevorzugung“ von Kandidaten einer Partei ergibt in erster Linie dann Sinn, wenn sich diese Kandidaten andernfalls nicht ohnehin – eben aufgrund ihrer Kompetenz – durchgesetzt hätten. Der Einfluss der Parteien auf Verwaltung und Justiz ist darüber hinaus auch geeignet, das Vertrauen in staatliche Institutionen und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen gravierend zu untergraben. Indem im „nicht-politischen“ Bereich des Staates die Interessenorientierung Einzug hält, kontaminieren die Parteien jene Quelle, aus der die Akzeptanz staatlichen Handelns wesentlich gespeist wird, nämlich Unabhängigkeit, Sachorientierung und Allgemeinheit der Entscheidungen,[121] die von einem gemeinwohlverpflichteten Amtsträger in besonderem Maße verlangt werden müssen.

Welchen Einfluss die Parteien sogar in der vermeintlich unabhängigen Justiz gewinnen können, zeigt eindrücklich das Beispiel des US-amerikanischen *Supreme Court*: Für die Berufung seiner auf Lebenszeit ernannten neun Mitglieder ist notwendige Voraussetzung die Nähe zu den politischen Anschauungen des ernennenden Präsidenten, der für die Ernennung die Zustimmung des Senats benötigt. Das führt zu einer stark politisierten und polarisierten Rechtsprechung und zur Wahrnehmung des Gerichts als politischem Akteur, mit durchaus erheblichen Auswirkungen auf die Akzeptanz und die wahrgenommene Legitimation seiner Entscheidungen. Dass es in Deutschland soweit nicht ge-

---

Segal, Advice and Consent, 2005; *D.S. Law*, Appointing Federal Judges, Cardozo L. Rev. 26 (2005), 479; siehe auch *R.L. Hasen*, Political Patronage, Cardozo L. Rev. 14 (1993), 1311.

[121] Zur Allgemeinheit des Gesetzes als Klugheitsgebot und als unabdingbare Voraussetzung für eine demokratische Ordnung *G. Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, 2009. – Im Übrigen siehe zum vorherrschenden Verständnis des unabhängigen Amtsträgers bereits oben unter II.2.c.

kommen ist, liegt wohl einerseits am rechtlichen Rahmen, aber auch an einer diesen stabilisierenden, im Einzelnen schwer greifbar zu machenden politischen Kultur, die auf die richterliche Unabhängigkeit im Allgemeinen und auf den Selbstand des Bundesverfassungsgerichts im Besonderen großen Wert legt, sowie an der behutsamen Rechtsprechungsentwicklung des Gerichts, die zu seinem Ansehen beigetragen und damit geradezu seine Funktion als Gegenpol zur Tagespolitik etabliert hat.[122]

Das war historisch gesehen gleichwohl nicht immer so. Nur wenige Jahre nach US-Präsident *Franklin D. Roosevelts „court packing plan“*, der – obwohl letztlich nicht umgesetzt – wesentlich zur Politisierung des *Supreme Court* beigetragen hat,[123] hegte Bundeskanzler *Konrad Adenauer* in Deutschland ähnliche Pläne zur Beschneidung der Kompetenzen des jungen Bundesverfassungsgerichts, die unter anderem auch eine Wahl der Richter mit einer einfachen Mehrheit der Stimmen des Bundestages vorsahen und das Gericht damit sehr viel stärker den Gezeiten des politischen Tagesgeschäfts unterworfen hätten.[124] Auch heute üben die Parteien durch (Richter-)Wahlausschüsse entscheidenden Einfluss bei der Besetzung der Richterstellen aus (vgl. etwa Artt. 94, 95 GG i.V.m. RiWG für die Bundesrichter).[125] Und wie etwa Beispiele des „Wechsels“ von Spitzenbeamten und Spitzenpolitikern in das Bundesverfassungsgericht zeigen, gibt es auch informellere und mittelbarere Berührungspunkte – und damit Wege parteilicher Einflussnahme – zwischen Parteien und Justiz.[126] Derlei Karrierewechsel, für die es maßgeblich auf politische Erfahrung und Meriten ankommen dürfte, legen nahe, dass die politische Dimension der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an Bedeutung gewinnt.[127] Das lässt be-

---

[122] Dazu etwa *N. Petersen*, Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle, 2015.

[123] Statt vieler sei hier nur auf die historischen Aufarbeitungen von *B. Cushman*, Rethinking the New Deal Court, Va. L. Rev. 80 (1994), 201, *B. Solomon*, FDR v. The Constitution: the Court-Packing Fight and the Triumph of Democracy (2009) und *W. E. Leuchtenburg*, The Origins of Franklin D. Roosevelt's Court-Packing Plan, Sup. Ct. Rev. 1966, 347 verwiesen (dort jeweils zahlreiche w.N.).

[124] Dazu *H. Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, 1968, 167 ff.; *R. Häussler*, Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung, 1994, 144 ff.; *O. Lembcke*, Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer – vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität, in: *R. C. v. Ooyen/M. H. W. Möllers* (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2006, 151 (156 ff.); siehe auch *N. Petersen*, Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle, 2015, 113 f. mit Fn. 16–19.

[125] Siehe etwa die Nachweise in Fn. 118.

[126] Vgl. zuletzt etwa *Peter Müller*, der am 9. August 2011 von seinem Amt als Ministerpräsident zurücktrat und am 25. November 2011 einstimmig vom Bundesrat zum Richter in den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts gewählt wurde. Bereits zuvor war er vom Amt des Landesvorsitzenden der Saar-CDU zurückgetreten und aus dem Präsidium der CDU Deutschlands ausgeschieden. Der Rückzug aus der Politik erfolgte zahlreichen Presseberichten zufolge (auch schon vor dem Rücktritt) gerade mit dem Ziel, Richter des Bundesverfassungsgerichts zu werden.

[127] Dabei ist darauf hinzuweisen, dass bereits vor *Peter Müller* ein vormaliger Ministerpräsident Richter des Bundesverfassungsgerichts wurde: *Gebhard Müller* trat am 9. Dezember

fürchten, dass es auch in Deutschland weitere Versuche politischer Einflussnahme auf als unabhängig gedachte Institutionen geben wird – bei der Besetzung der Organe des öffentlichen Rundfunks und der Zentralbanken sind solche in jüngerer Zeit mehrfach zu beobachten gewesen.[128]

bb) Vorbestimmung von Parlamentariern

Das Personalmonopol der Parteien erzeugt ferner auch schwerwiegende, unmittelbare Probleme für die Repräsentation: So wurde für das Listenwahlsystem gezeigt, dass unabhängig von der Wahlbeteiligung durch „sichere Listenplätze" ein Großteil der Kandidaten faktisch schon vor der Wahl durch die Parteien bestimmt werden. Nur für den Rest hat die tatsächliche Wahlentscheidung der Bürger also überhaupt eine Bedeutung: So standen bei der Wahl für die deutschen Sitze im Europäischen Parlament im Jahre 2004 faktisch bereits 78 % der Parlamentarier fest,[129] bevor die Bürger zur Urne schritten.[130] Von den Kandidaten mit „sicheren Listenplätzen" sind viele den Wählern unbekannt; nur die Spitzenkandidaten auf den ersten fünf Listenplätze werden üblicherweise auf den Wahlzetteln namentlich aufgeführt. Einen vergleichbaren Effekt hat es, wenn die Wahlkreise so zugeschnitten werden, dass es in manchen Orten („Hochburgen") letztlich unanfechtbare Favoriten gibt („*gerrymandering*").[131]

1958 als Ministerpräsident von Baden-Württemberg zurück, nachdem er am 13. November vom Bundestag zum Richter im Ersten Senat und am 14. November vom Bundesrat zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts berufen worden war; dieses Amt bekleidete er bis 1971.

[128] Etwa bei der Besetzung der Intendanz und des Fernsehrats des Zweiten Deutschen Fernsehens oder von Spitzenpositionen bei der Europäischen Zentralbank. Vgl. dazu auch BVerfG, Urteil v. 25. März 2014 (1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11), DVBl. 2014, 649 (ZDF-Fernsehrat). Vgl. *H. H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 212 ff. der als entscheidende unabhängige Institutionen die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Wissenschaft, die Bundesbank und den Bundesrechnungshof ausmacht.

[129] *Ders.*, Wahl ohne Auswahl, ZRP 2004, 115, 116. Vgl. dazu auch *M. Reiser*, Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Nominierung von Kandidaten? Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen, in: *O. Niedermayer* (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, 2011, 237 sowie schon *U. Scheuner*, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, DÖV 1958, 641.

[130] Aus ähnlichen Erwägungen hat der italienische Verfassungsgerichtshof ein Verhältniswahlrecht mit geschlossenen Listen für mit den demokratischen Grundsätzen der italienischen Verfassung unvereinbar befunden und die entsprechenden Wahlrechtsnormen für verfassungswidrig erklärt, vgl. *Corte costituzionale della Repubblica italiana*, Sentenza N. 1 (Anno 2014) vom 13. Januar 2014 (s. dort „*Considerato in diritto*", Ziff. 5, auch mit Hinweisen zu Art. 3 des Anhangs 1 [Zusatzprotokoll] zur EMRK, der ein Recht auf freie Wahlen postuliert).

[131] Der Begriff des „*gerrymandering*" ist eine Wortschöpfung der *Boston Gazette*, die am 26. März 1812 die neue Grenzziehung des Wahlbezirkes *Essex South* in Massachusetts anprangerte: Der damalige Gouverneur *Elbridge Gerry* hatte ein Gesetz erlassen, das mit dieser Grenzziehung seine Demokratisch-Republikanische Partei begünstigen sollte. Einer der Wahlbezirke hatte die Form eines Salamanders, und so zogen die Karikaturisten der Zeitung

Die Dominanz der Parteien reduziert damit die tatsächlichen Wahlmöglichkeiten. Außerdem wird es schwieriger, Regierungen oder politische Parteien politisch zu sanktionieren. Wem der Einfluss der Parteien im politischen Prozess insgesamt zu weit geht, dem bleibt letztlich nur, Wahlen ganz fernzubleiben – was den Parteien nur marginal schadet und nicht zu ihrer Entmachtung beiträgt.[132] Hinzu kommt, dass empirisch belastbar nachgewiesen wurde, dass besondere Berufsgruppen – vor allem etwa Beamte – in Deutschland starke Anreize haben, in die Politik zu gehen („*Selbst-Selektion*"), sich also insbesondere bei Parlamentswahlen zur Wahl zu stellen; bei den Beamten sind diese Anreize auch rechtlich sanktioniert.[133] All diese Effekte reduzieren die Repräsentativität des Parlaments im Sinne einer Abbildung der Wahlbevölkerung; darunter leidet die Umsetzung fundamentaler Aspekte der Idee wettbewerblicher Interessenaggregation, die gerade darauf fußt, dass alle Interessen die gleichen Möglichkeiten haben, repräsentiert zu werden.

---

den Namen und die charakteristische Form des Salamanders zu einem Wort – und einem Bild – zusammen. Siehe *E. C. Griffith*, The Rise and Development of the Gerrymander, 1907; *K. C. Martis*, The original gerrymander, Polit. Geogr. 27 (2008), 833. – In den USA sind solche „*Redistricting*"-Methoden weit verbreitet, siehe etwa *G. W. Cox/J. N. Katz*, Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution, 2004; *A. Gelman/G. King*, Estimating Incumbency Advantage without Bias, Am. J. Polit. Sci. 34 (1990), 1142; *S. Issacharoff*, Gerrymandering and Political Cartels, Harv. L. Rev. 116 (2002), 593 (mit Replik von *N. Persily*, Reply: In Defense of Foxes Guarding Henhouses, Harv. L. Rev. 116 (2002), 649 und Duplik von *S. Issacharoff*, Surreply: Why Elections?, Harv. L. Rev. 116 (2002), 684; *P. Squire*, Competition and Uncontested Seats in U.S. House Elections, Legis. Stud. Quart. 14 (1989), 281; *ders.*, Uncontested Seats in State Legislative Elections, Legis. Stud. Quart. 25 (2000), 131; *J. M. Wrighton/P. Squire*, Uncontested Seats and Electoral Competition for the U.S. House of Representatives Over Time, J Politics 59 (1997); vgl. *S. Ansolabehere/J. M. Snyder, Jr.*, Reapportionment and Party Realignment in the American States, U. Pa. L. Rev. 153 (2004), 433; *C. S. Elmendorf/D. Schleicher*, Districting for a Low-Information Electorate, Yale L.J. 121 (2012), 1846; für die Situation in Australien siehe *C. Sharman*, Uncontested Seats and the Evolution of Party Competition: The Australian Case, Party Pol. 9 (2003). In Deutschland ist solches Verhalten – wohl wegen der Verhältniswahl anhand von starren Listen und den damit einhergehenden Möglichkeiten sicherer Listenplätze – sehr viel seltener, wenngleich es auch hier immer wieder Streit um die Zuschnitte der Wahlbezirke gibt (vgl. *A. Schäffer,* Wahlkreise werden neu eingeteilt, F.A.Z. Nr. 38 v. 14. Februar 1998, 4; *G. Bannas,* Die Elementarteilchen der Bundespolitik, F.A.Z. Nr. 35 v. 10. Feburar 2001, 12); siehe auch BVerfG, Beschluss v. 22. Mai 2001 (2 BvE 1/99), BVerfGE 104, 14 (Wahlkreiseinteilung Krefeld).

[132] Es kann strategisch sogar günstig sein, Wähler vom Urnengang abzuhalten, dazu grundlegend *S. Ansolabehere u. a.*, Does Attack Advertising Demobilize the Electorate?, Am. Polit. Sci. Rev. 88 (1994), 829; *S. Ansolabehere/S. Iyengar*, Going negative, 1995.

[133] Dazu eingehend *T. Braendle/A. Stutzer*, Political selection of public servants and parliamentary oversight, Econ. Governance 14 (2013), 45; *dies.,* A dilemma in the separation of powers: public servants as legislators in: *Peters, Anne/Handschin, Lukas* (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, 2012, 177; *dies.,* Public servants in parliament: theory and evidence on its determinants in Germany, Public Choice 145 (2010), 223. Vgl. *H. H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 402f.

cc) „Qualität" der Parlamentarier

Nicht eindeutig sind die theoretischen und empirischen Befunde zur Frage, ob durch die Parteien systematisch „qualitativ schwächere" Kandidaten ausgewählt werden. Das liegt einerseits daran, dass es jedenfalls für empirische Untersuchungen weitgehend an der kontrafaktischen Situation fehlt, in der die Parteien keinen Einfluss bei der Kandidatenauswahl haben, und andererseits an der Schwierigkeit, einen (plausiblen und praktikablen) Maßstab für die Qualität von Kandidaten zu bilden. Außerdem hängt die tatsächliche Auswahl von Amtsträgern von verschiedenen Faktoren ab, die schlecht voneinander zu isolieren sind, etwa von den sich zur Wahl stellenden Personen (deren Kandidatur vielfältigen Motiven entspringen kann), der Karriere verschiedener Persönlichkeiten in der Partei, der Auswahl aus diesen Personen durch die Partei und der abschließenden Wahl unter den aufgestellten Kandidaten zu Amtsträgern.

Dennoch gibt es Versuche, sich der Frage zu nähern. So wurde in einem vielbeachteten theoretischen Modell gezeigt, dass es auf der Angebots-Seite, also bei den potenziellen Kandidaten (oder den Kandidaten für Kandidaten für ein Amt), systematisch höhere Anreize für „schlechtere" Personen geben kann, in die Politik zu gehen.[134] Zum einen würden solche Bewerber angezogen, die in der Politik ein höheres Einkommen erwarten können als sie auf dem freien Markt zu verdienen in der Lage wären; zum anderen sei die Politik attraktiv für solche Personen, die aus dem öffentlichen Amt besonderes Kapital schlagen wollten.[135] Der erste Effekt führe zu einer Verknappung „kompetenter", der zweite zu einer Verknappung „ehrlicher" Kandidaten. Ferner erzeugen Politiker nach dem Modell Externalitäten[136] für andere Politiker: „Schlechte" Politiker etwa trügen zu einem geringen Ansehen von Politikern insgesamt bei und senkten damit die Attraktivität des Amtes für „gute" Politiker; andererseits steigere eine überwiegende Zahl „guter" Politiker – als positive Externalität – das Ansehen der Amtsträger, was das Amt für „gute" Kandidaten attraktiver mache. Insgesamt zeigt das Modell die hohe Pfadabhängigkeit des politischen Betriebes auf: Gute Politiker ziehen mit höherer Wahrscheinlichkeit gute Politiker nach sich, schlechte bringen die Saat für Politiker geringerer Qualität aus.

---

[134] *F. Caselli/M. Morelli*, Bad Politicians, J. Public Econ. 88 (2004), 759.

[135] Empirische Studien scheinen diesen Befund auch aus umgekehrter Richtung zu belegen: Wo Politiker mehr verdienen, herrscht mehr Wettbewerb und es kommen „kompetentere" Kandidaten zum Zuge: *S. Gagliarducci/T. Nannicini*, Do better paid politicians perform better? Disentangling incentives from selection, J. Eur. Econ. Assoc. 11 (2013), 369; vgl. auch *A. Merlo u. a.*, The Labour Market of Italian Politicians, in: *T. Boeri u. a.* (Hrsg.), The Ruling Class, 2010, 9.

[136] Als „Externalität" oder „externen Effekt" bezeichnet man die Auswirkung von Entscheidungen auf unbeteiligte Dritte. Da keine direkte Beziehung zwischen Verursacher und Betroffenem besteht, können diese nicht über Marktmechanismen kompensiert werden (Definition nach *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, Glossar, 244). Vgl. *S. Magen*, Spieltheorie, ebd., 71, 94 ff.

Ein anderes Modell zeigt auf, dass es auf der Nachfrage-Seite (also bei den die Kandidaten auswählenden Parteien) Umstände gibt, unter denen es für Parteien strategisch sinnvoll ist, bewusst nur „mittelmäßige“ Kandidaten aufzustellen, und dass diese Umstände vor allem bei Geltung des in Relation zum Mehrheitswahlrecht weniger kompetitiven Verhältniswahlrechts wahrscheinlicher sind.[137] Ob man tatsächlich annehmen möchte, dass das Markteinkommen ein zuverlässiger Indikator für politische Kompetenz ist, mag hier dahinstehen; denn die Modelle zeichnen nur die ökonomische – d. h. vor allem wettbewerblich-interessenorientierte – Anreizstruktur nach und untermauern mit ihren auf dieser beruhenden Befunden die weit verbreitete Intuition, dass unsere politischen Institutionen jedenfalls dazu führen *können*, dass sich im politischen Betrieb nicht die im Sinne des Leitbilds vom kompetenten und unabhängigen Amtsträger „geeignetsten“ Kandidaten durchsetzen.

Diese Befunde sind auf den ersten Blick schwer mit der oben referierten Studie[138] in Einklang zu bringen, derzufolge Wettbewerb zu besser ausgebildeten Politikern führt: Führt ein wettbewerblich organisierter politischer Prozess nun zu besseren oder schlechteren Politikern? Eine naheliegende – und verführerisch einfache – Erklärung wäre, dass in einem wettbewerblichem System mehr Wettbewerb besser ist, dass aber die Einführung des Wettbewerbs an sich zu negativen Selektionseffekten führt. So plausibel diese Erklärung klingen und so sehr sie sich in das hier abzeichnende Bild des Effekts politischer Parteien einfügen mag, so wenig lässt sie sich vom bisherigen Stand der Forschung stützen. Denn die Untersuchungen operieren letztlich alle innerhalb eines wettbewerblichen Systems, ihnen fehlt ein alternatives, nicht-wettbewerbliches Regime als Vergleichsmaßstab. Auch hier zeigt sich also die Paradoxie, die so oft von den Parteien ausgeht: Einerseits haben sie positive Effekte, von *denselben* Mechanismen gehen aber auch erhebliche negative Wirkungen aus; ob bei der wettbewerblichen Organisation des Auswahlprozesses die positiven oder negativen Einflüsse auf die Qualität der Kandidaten „netto“ überwiegen, lässt sich nicht seriös quantifizieren, weil das Kontrafaktische eine natürliche Grenze des empirisch Fassbaren bildet.

dd) Wahlen als Echokammern

In einem einflussreichen Beitrag hat der Politikwissenschaftler *Valdimer O. Key* 1966 auf eine weitere Schwierigkeit hingewiesen, die er mithilfe von Daten aus politischen Umfragen abzusichern bemüht war: Es sei nicht nur so, dass die Parteien ein Spiegel der Interessen und Persönlichkeiten des Wahlvolkes seien,

---

[137] *A. Mattozzi/A. Merlo*, Mediocracy, Fourth Version, 2013.

[138] Siehe Ausführungen und Nachweis bei IV., Fn. 54 (insbesondere *M. De Paola/V. Scoppa*, Political Competition and Politician Quality: Evidence from Italian Municipalities, Public Choice 148 [2011], 547).

auch umgekehrt könnten die Bürger durch Wahlen nur sanktionieren, was ihnen von den Parteien angeboten werde, so dass das Wahlergebnis nicht in erster Linie Reflektion des Gemeinwillens sei, sondern vielmehr eine Spiegelung der durch die Parteien zur Wahl gestellten Programme und Persönlichkeiten.[139] In einer berühmten Metapher vergleicht er die „Stimme des Volkes", die im Wahlergebnis Ausdruck findet, mit einem Echo, das in unauflöslichem Zusammenhang mit dem ursprünglichen Klang – den von den Parteien präsentierten Wahlmöglichkeiten – stehe. Allein darauf könne sich die Wahlentscheidung beziehen. Für das Wahlergebnis, für den Erfolg „schlechter" Kandidaten seien damit nur in beschränktem Maße die Wähler verantwortlich zu machen. Wenn die Wähler nur die Wahl zwischen verschiedenen „Gaunern" hätten, sei ihnen nicht vorzuwerfen, dass sie Gauner wählten; bei solchen Wahlen würden Kandidaten als geringeres Übel nicht wegen, sondern trotz ihrer Taktiererei gewählt.[140]

Das führt noch einmal zum Problem „sicherer Mandate", sei es aufgrund besonders geschnittener Wahlkreise oder wegen sicherer Listenplätze, denn diese Mechanismen reduzieren die Möglichkeit der Bürger, durch ihre Wahlentscheidung auf die „Qualität" der Kandidaten Einfluss zu nehmen und beschränken damit die politische Bestenauslese.

ee) Geringer Frauenanteil

Zu guter Letzt ist beim Thema der Auswahl des politischen Personals die Frage anzusprechen, ob es systematische Gründe dafür gibt, dass in der Politik relativ zum Anteil in der Gesellschaft vergleichsweise wenige Frauen aktiv sind – jedenfalls dort, wo es keine festgelegten Quoten gibt.[141] Ein wahrscheinlicher Grund hierfür könnte in einer empirisch aufgezeigten, geschlechtsspezifisch stärker verbreiteten Wettbewerbsaversion unter Frauen liegen.[142] Danach unterscheidet sich in den empirisch beobachteten Situationen die Problemlösungs-

[139] *V. O. Key*, The Responsible Electorate, 1966.

[140] *Ders.*, The Responsible Electorate, 1966, 2 f.

[141] Im 18. Deutschen Bundestag (seit 2013) sind zurzeit 36,5 % der Abgeordneten weiblichen Geschlechts, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Fraktionen (CDU/CSU: 25,1 %, Die Linke: 56,3 %). Seit den Wahlen zum 14. Deutschen Bundestag 1998 liegt der Frauenanteil bei knapp einem Drittel; bei der Wahl 1987 lag er erstmalig bei über 10 %. Zur Erhöhung des Frauenanteils haben parteiinterne Quoten erheblich beigetragen. Etwa sollen seit 1986 bei den Grünen mindestens 50 % der Ämter und Wahllistenplätze von Frauen besetzt sein; seit 2011 sollen bei der CSU mindestens 40 % der Positionen im Parteivorstand und in den Bezirksvorständen mit Frauen besetzt sein.

[142] Vgl. etwa *U. Gneezy u. a.*, Performance in Competitive Environments: Gender Differences, Quart. J. Econ. 118 (2003), 1049; *M. Niederle/L. Vesterlund*, Do Women Shy Away From Competition? Do Men Compete Too Much?, Quart. J. Econ. 122 (2007), 1067; *T. Buser u. a.*, Gender, Competitiveness and Career Choices, Quart. J. Econ. 129 (2014) (jeweils mit zahlreichen Nachweisen); vgl. auch *E. V. Towfigh u. a.*, Zur Benotung in der Examensvorbereitung und im ersten Examen, ZDRW 1 (2014), 8 (m.w.N.).

kompetenz der Frauen nicht statistisch signifikant von jener der Männer; da Männer jedoch im Durchschnitt den Wettbewerb weniger scheuen, sind sie statistisch signifikant häufiger erfolgreich. Das bedeutet, dass durch eine wettbewerbliche Ausgestaltung der politischen Verfahren tendenziell Männer stärker angezogen werden, obwohl es statistisch gesehen keine Kompetenzunterschiede gibt. Auch wenn entsprechende Studien für politische Tätigkeiten nicht bekannt sind, scheint es angesichts der allgemeinen Befunde plausibel, dass ein solcher Effekt auch dazu führt, dass Frauen im politischen Raum unterrepräsentiert sind. Es ist darüber hinaus auch vorstellbar, dass eine Reihe weiterer Persönlichkeitsfaktoren, die die Berufswahl beeinflussen, bei Männern und Frauen statistisch unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Das wiederum scheint mit Blick auf das Ideal einer möglichst getreuen Aggregation individueller Präferenzen vor allem auf eine korrekte Abbildung der Bürger zielende Repräsentation problematisch.

b) Überwachung

aa) Abhängigkeit der Amtsträger von ihren Parteien

Die ohnehin schon große Abhängigkeit der Kandidaten von den Parteien[143] wird durch die Professionalisierung der Politik noch weiter gesteigert: Bei der Wahl wird letztlich auch über Berufsausübung und Einkommen des Kandidaten entschieden. Das diszipliniert die Kandidaten, macht sie aber auch anfälliger für die Verfolgung parteiischer Sonderinteressen: Wenn man als Gruppe mit Sonderinteressen die Parteiführung gewinnen kann, wird durch die Sanktionsmechanismen der Partei gleich ein „Block“ von Mandatsträgern, die ihrer Parteiführung folgen, für das eigene Anliegen gewonnen; durch diese einfach erreichte und leicht zu koordinierende kollektive Schlagkraft wird die Verwirklichung von Sonderinteressen deutlich wahrscheinlicher.

Indem dieses Abhängigkeitsverhältnis im Regelfall ein gerüttelt Maß an Konformität mit dem Aufstieg innerhalb der Partei – also mit einer politischen Karriere – belohnt, wird gleichzeitig das unabhängige Vertreten „eigener“ Positionen erschwert. Zwar wurde bereits gezeigt, dass genau dies eine der Funktionen von politischen Parteien ist,[144] und dass diese Bindung und Abhängigkeit eine wirksame Kontrolle der Kandidaten erlaubt sowie diesen die Möglichkeit gibt,

---

[143] Zu parteipolitischem Druck auf Amtsträger vgl. *H.-G. Henneke*, Kommunalverfassungen als landespolitisches Experimentierfeld?, ZG 29 (2014), 66; sowie die Äußerungen von *P. Gauweiler* im Spiegel, „Wir haben vor Feigheit gestunken“, Spiegel Nr. 16 vom 11. April 2009, 28. Die Abhängigkeit der Parlamentarier von den politischen Parteien kann sich auch aus einer schieren Überforderung angesichts der Komplexität der verhandelten Sachfragen ergeben; sie *müssen* sich daher auf die Partei-Linie verlassen; vgl. etwa *E. V. Towfigh*, Komplexität und Normenklarheit, Der Staat 48 (2009), 29, 61 f.

[144] Dazu ausführlich oben unter IV.3.

sich glaubwürdig auf bestimmte inhaltliche Positionen zu verpflichten. Das geht aber nur um den Preis des Verlusts unabhängiger „Querdenker", die sich in so einem Umfeld nur selten durchsetzen oder durch die Aussichten der „Ochsentour" durch die Partei von vornherein abgeschreckt werden. Dies trägt auch zur Angleichung der Positionen und zur in der Bevölkerung verbreiteten Wahrnehmung bei, keine echte Auswahl zu haben.[145]

Ein Beispiel dafür, wie weitgehend der Einfluss der Parteien über die von ihr ausgewählten Mandatsträger ist, zeigt sich bei den „Parteisteuern": Die Parteien und Fraktionen können jeweils von den ihnen angehörenden Abgeordneten – mit „kaum ausweichbarem Druck"[146] – verlangen, sie durch Mandatsträgerabgaben sowie durch Fraktionsabgaben finanziell zu stützen.[147] Die Mandatsträgerabgaben an die Parteien stellen einen beachtlichen Teil der Parteienfinanzierung dar: Zuletzt (2011) machten sie bei der CDU mit knapp 17,5 Mio. Euro rund 12,4 % der jährlichen Einnahmen aus, bei der SPD waren es mit 22,6 Mio. Euro rund 14,5 %.[148] Damit lassen die Mandatsträger gleichsam einen Teil der staatlichen Ausstattung, die sie mithilfe der Parteien errungen haben, zurückfließen. Das ist deshalb pikant, weil die Mandatsträgerabgaben regelmäßig aus den Diäten der Parlamentarier bestritten werden, über deren Höhe diese selbst entscheiden – und bei deren Bemessung die Mandatsträgerabgaben berücksichtigt werden.[149] Zudem werden sie bei der Bemessung der Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung berücksichtigt, und die Abgeordneten können die

---

[145] Vgl. *H.H. v. Arnim*, Wahl ohne Auswahl, ZRP 2004, 115. Siehe dazu auch schon die empirischen Befunde oben bei I.1.a.

[146] *Sachverständigenkommission Parteienfinanzierung*, Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung: Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, 1983, 188.

[147] Der aktuelle Meinungsstand wird aufbereitet und fortentwickelt von *C. Lontzek*, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten, 2012. Siehe etwa *H.H. v. Arnim*, Die Besoldung von Politikern, ZRP 2003, 235, 238 (auch zu weiteren Problemen im Zusammenhang mit der Vergütung von Politikern); *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u. a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59, 77f., m.w.N.

[148] Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2011 (1. Teil – Bundestagsparteien), 22. Februar 2013, BT-Drs. 17/12340. – Der Vollständigkeit halber seien hier auch die entsprechenden Zahlen der kleineren Parteien im 17. Deutschen Bundestag genannt: Grüne 7,7 Mio. Euro (ca. 21 %); FDP 3,3 Mio. Euro (ca. 9,7 %); Linke 3,9 Mio. Euro (13,6 %); CSU rd. 3 Mio. Euro (ca. 8,23 %).

[149] Dabei ist nicht ganz klar, ob die Berücksichtigung der Mandatsträgerabgaben bei der Bemessung der Diäten verfassungsrechtlich zulässig ist. Zunächst entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Abgeordnetenentschädigung allein der Alimentierung der Abgeordneten und der Deckung des mandatsbezogenen Mehraufwands dienen dürfe, vgl. BVerfGE 40, 296, 316 (Abgeordnetendiäten [1975]); zwei Jahrzehnte später stellte es fest, dass die Abgaben nicht als staatliche Parteienfinanzierung zu qualifizieren seien, was ihre Zulässigkeit nahelegt, vgl. BVerfG, Urteil v. 14. Juli 1986 (2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84), BVerfGE 73, 40, 100 (3. Parteispenden-Urteil). – Zum Ganzen auch *P. Kunig*, in: *I. v. Münch/P. Kunig* (Hrsg.), GG (2012), Art. 21, Rn. 71 (a. E.); *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u. a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59, 77 (m.w.N.). Für die Verfassungswidrigkeit dieser Abgaben *U. Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche

abzuführenden Beträge steuerlich geltend machen. Bei zusammenhängender Betrachtung handelt es sich damit *de facto* um eine mittelbare staatliche Parteienfinanzierung. Das Argument, dass die Diäten „in die private Verfügungsgewalt eines jeden Abgeordneten" übergingen und seine Beiträge an Partei und Fraktion „daher aus diesen seinen ungebundenen, privaten Finanzmitteln"[150] erfolgten, verkennt gerade die fundamentale Abhängigkeit der Mandatsträger von ihren Parteien und greift daher zu kurz.

bb) Ausrichtung der Amtsträger auf das Parteiwohl

Die Überwachung des politischen Personals ist aber nicht nur übermäßig, in mancherlei Hinsicht ist sie jedenfalls aus Sicht der Wähler auch zu schwach. Das offenbart sich, wenn man die Logik der oben[151] geschilderten *Principal-Agent*-Konstellation weiterdenkt, mit Hilfe derer sich erklären lässt, wie politische Parteien den Wählern Instrumente an die Hand geben, um die Kandidaten einer sorgfältigen Auswahl und einer wirksamen Kontrolle zu unterwerfen: Dabei hat sich gezeigt, dass die politischen Parteien selbst auch als *Agents* agieren, deren *Principals* – also die Wähler – ein wichtiges Kontrollbedürfnis haben. In diesem *Principal-Agent*-Verhältnis gibt es indessen kaum wirksame Kontrollmechanismen.[152] Zwar gibt es den Wettbewerb zwischen den Parteien und mit der Wahl einen Sanktionsmechanismus; eine ganze Partei „abzuwählen" ist gleichwohl außerordentlich schwierig und bei den großen etablierten Parteien eine Rarität (anders freilich bei Protestparteien, denen regelmäßig nur eine kurze Lebensdauer beschieden ist). Außerdem bestimmen die Parteien – und damit die *Agents* – die Regeln des politischen Betriebs, was wiederum die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Wähler verkürzt. Wie sich gezeigt hat, fehlen darüber hinaus etwa, gerade mit Blick auf die intendierte Ambiguität der programmatischen Aussagen der Parteien,[153] glaubwürdige *Commitment*-Mechanismen. Wenn sich aber die Parteien nicht wirksam überwachen lassen, dann ist auch die durch sie vermittelte Überwachung der Kandidaten im Interesse der Wähler nur von zweifelhaftem Wert: Denn angesichts der den Parteien eröffneten Freiheitsgrade einerseits und des Wettbewerbs zwischen den Parteien andererseits wird diese Überwachung primär darauf zielen, dass die Kandidaten und Amtsträger sich an den Parteiinteressen orientieren und entsprechend verhalten.

Leistungen, 1993, 303f.; vgl. auch *C. Lontzek*, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten, 2012, 119.

[150] BVerfG, Beschluss v. 19. Mai 1982 (2 BvR 630/81), NVwZ 1982, 613, 614 (Fraktionsfinanzierte Wahlwerbung).

[151] Dazu oben IV.3.b.

[152] *S. Issacharoff/D.R. Ortiz*, Governing Through Intermediaries, Va. L. Rev. 85 (1999), 1627.

[153] Dazu oben V.1.a)dd.

Weil die Parteien (politische) Karrieren gewährleisten und für die dauerhafte Versorgung ihres Personals Sorge tragen müssen, wenn sie sich ihren Einfluss im politischen Raum erhalten wollen, ist die Kontrolle über (ehemalige) Amtsträger regelmäßig zu vernachlässigen, wenn es um potenzielle Interessenkonflikte der Amtsträger geht. Dies ist etwa bei Beschäftigungen im Anschluss an politische Mandate, vor allem in der Wirtschaft und bei Interessenverbänden, ein Problem („Drehtüreffekt").[154] Natürlich werden diese Probleme nicht durch die Parteien erzeugt; aber sie entstehen in einem auf wettbewerbliche Interessenaggregation ausgerichteten politischen Prozess und werden von den Parteien eben nicht verhindert, sondern eher noch begünstigt. Hier entsteht immer wieder der Verdacht, dass politische Amtsträger für ihre Wahrnehmung von Sonderinteressen während ihrer aktiven Dienstzeit im Nachhinein durch lukrative Anschlussbeschäftigungen in Vorständen oder Aufsichtsräten oder als hochrangige Lobbyisten „belohnt" werden. Auch hier steht der Vorwurf im Raum, Politik sei für wohlhabende Individuen und Gruppen „käuflich". In aller Regel sind Absprachen und damit Korruptionstatbestände nicht nachzuweisen; denn natürlich kann ein automobilindustriefreundlicher Staatssekretär auch ohne ein eindeutiges Angebot und ohne auf eine Anschlussbeschäftigung zu spekulieren aus eigener Überzeugung auf politische Entscheidungen hinwirken, die im Interesse der Automobilindustrie liegen. Und natürlich eignet sich umgekehrt ein Politiker, der ein neues Betätigungsfeld sucht, besonders für die Vertretung von Anliegen, für die er auch vorher schon aus eigener Überzeugung eingetreten ist.

Abgesehen davon mag eine „Durchlässigkeit" zwischen Politik und anderen Karrierefeldern mit Blick auf die Repräsentativität der Politik – in beide Richtungen – vielleicht sogar wünschenswert sein.[155] Dennoch weckt der Drehtüreffekt, wie zahlreiche Beispiele aus der jüngeren und länger zurückliegenden Vergangenheit belegen,[156] Argwohn. Der Wechsel von der Politik in die Wirtschaft

---

[154] Vgl. *M. Bamberger*, Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger, 2013.

[155] Vgl. etwa *C. Reichard*, Personalmanagement, in: *B. Blanke u. a.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 233; *F. Magerl*, Aufgaben, Funktionen und Bedeutung politischer Parteien im 21. Jahrhundert, in: *F. Schalt u. a.* (Hrsg.), Neuanfang statt Niedergang: Die Zukunft der Mitgliederparteien, 2008, 55, 57; kritisch *H. Landau/M. Steinkühler*, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, DVBl. 2007, 133, 142.

[156] Allein aus jüngerer Zeit etwa: *Eckart von Klaeden* (CDU), vormaliger Staatsminister des Bundeskanzleramtes, wechselte 2013 zur *Daimler AG*, wo er seither Leiter der Abteilung Politik und Außenbeziehungen ist; die Staatsanwaltschaft leitete aufgrund des Wechsels Ermittlungen wegen des Verdachts der Vorteilsnahme ein. *Roland Koch* (CDU) trat, nachdem er sein Amt als Ministerpräsident des Landes Hessen niedergelegt hatte, in den Vorstand des Baukonzerns *Bilfinger* ein, dessen Vorsitzender er zwischenzeitlich war; es gab Gerüchte, dies stehe im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe für den Bau der Landebahn Nordwest am Frankfurter Flughafen (Gesamtvolumen ca. 80 Millionen €). Eine Reihe weiterer Engagements im Anschluss an Tätigkeiten in der Spitzenpolitik sorgten ebenfalls für Irritationen, etwa von *Kurt Beck* (SPD) beim Pharma-Konzern *Boehringer Ingelheim*; von *Gerhard Schrö-*

oder zu Verbänden ist für Politiker oftmals finanziell attraktiv, und eine enge politische Vernetzung führt bei Firmen allgemein zu höheren Umsätzen, bei börsennotierten Aktiengesellschaften wird sie, wie gezeigt, mit Prämien auf den Beteiligungswert honoriert.[157] Die Interessen beider Seiten sind mit anderen Worten gleichgerichtet – und wenn es letztlich immer um Interessendurchsetzung geht, warum sollte hier *nicht* kolludiert werden, und sei es stillschweigend, nur koordiniert durch gleichlaufende Interessen?[158] Dass parteiübergreifend Amtsträger und Funktionäre kein Interesse haben, sich selbst eine striktere Regulierung aufzuerlegen, liegt auf der Hand. Denn sie müssen (auch: ihre eigenen) Karrieren sichern. Daher entfalten sie gegen diesbezüglichen öffentlichen Druck nicht unerhebliche Beharrungskräfte, obwohl die Vorschläge, mit denen die dunkelsten Schatten des bösen Scheins abgestellt werden könnten, überzeugend sind.[159]

c) Mobilisierung zur Wahl

Insgesamt zeigt sich in letzter Zeit vor allem im Trend sinkender Wahlbeteiligungen, aber auch in den zurückgehenden Mitgliederzahlen der politischen Parteien,[160] dass die Kraft der Parteien, die Wählerschaft zu mobilisieren, nachlässt. Das kann zu guten Teilen als Begleiterscheinung der Dysfunktion der politischen Parteien bei der Strukturierung des Diskurses, der gemeinwohlorientierten Entscheidungsfindung und ihrer politischen Kontrolle und bei der Identifikation geeigneten Personals gedeutet werden. Die Parteien neutralisieren nämlich – indem sie die ihnen zugedachten Funktionen im Wettbewerb wahrnehmen – auch den Einfluss der Wähler und damit das Gewicht, das Wahlen zukommt. Wenn die Wahlen inhaltlich an Bedeutung verlieren, etwa weil die Parteien sich durch die Konvergenz der Inhalte kaum unterscheiden oder weil wegen des Verhältniswahlrechts über „sichere Listenplätze" oder durch einen entsprechenden Zuschnitt der Wahlkreise ein Großteil der zu wählenden Abge-

---

der (SPD) bei *Gazprom* und *Nord Stream* (für Kritik sorgte insbesondere, dass die Bundesregierung während der Amtszeit *Schröders* eine Staatsbürgschaft für einen Kredit an *Gazprom* übernommen hatte); von *Marianne Tritz* (Grüne) beim *Deutschen Zigarettenverband*. Ende der 1990er Jahre verursachte der Wechsel von *Martin Bangemann* als vormaliger EU-Kommissar für Industriepolitik, Informationstechnik und Telekommunikation zum spanischen Telekommunikationskonzern *Telefónica* einen Skandal mit juristischem Nachspiel.

[157] Siehe oben bei V., Fn. 80; insbesondere *M. Faccio*, Politically Connected Firms, Am. Econ. Rev. 96 (2006), 369; *F. Cingano/P. Pinotti*, Politicians at Work, J. Eur. Econ. Assoc. 11 (2013), 433.

[158] Auch hier klingt die Parallele zur wettbewerbsrechtlich relevanten „*tacit collusion*" an, siehe oben bei V., Fn. 28.

[159] Statt vieler *M. Bamberger*, Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger, 2013 mit einem eigenen Vorschlag und zahlreichen weiteren Nachweisen.

[160] Dazu bereits oben I.1.

ordneten durch die Parteien bereits vor der Wahl festgelegt ist,[161] dann senkt das bei den Bürgern naheliegenderweise die Motivation, an die Urne zu gehen.

Das alles sind Gründe, warum es Wahlberechtigten wenig sinnvoll erscheinen mag, zur Wahl zu gehen. Eine ähnliche Logik verfängt aber auch in die andere Richtung: Auch die Abwahl bestimmter Kandidaten gelingt nur selten. Hier zeigen sich die nachteiligen Wirkungen der Professionalisierung der Politik durch das Entstehen eines „Berufspolitikertums“[162] auf die Wählermobilisierung. Die Kehrseite der Gewährleistung politischer Karrieren durch die Parteien und damit der Minderung des existenziellen Risikos von Berufspolitikern ist, dass selbst solche Kandidaten, die nicht (wieder)gewählt werden, letztlich nicht loszuwerden sind; etwa, weil sie durch einen Listenplatz abgesichert sind, oder aber, weil es – wenn etwa der Einzug ins Parlament misslingt – praktisch für alle abgewählten Mandatsträger Anschlussverwendungen an anderen (oft prominenten) Stellen im politischen Raum gibt. Selbst wenn die Wähler eines Wahlkreises eine starke Abneigung gegen einen ihrer Direktkandidaten verspüren, motiviert das möglicherweise nicht, zur Wahl zu gehen, weil der unliebsame Kandidat ohnehin über einen guten Listenplatz abgesichert ist.[163]

Ferner reduziert die Erfahrung politischer Korruption (in einem weit verstandenen Sinne – also etwa die Kollusion der Parteien mit Sonderinteressen) die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren – etwa durch einen Urnengang.[164] Auch atmosphärische Störungen wie die Polarisierung des Diskurses und ein harscher Kampagnen-Ton („*attack advertising*“) – beides wie gezeigt Folgen der Plattformkonvergenz und der Komplexitätsreduktion durch Parteien – verringern empirischen Untersuchungen zufolge die Erfolge der Parteien bei der Mobilisierung der Wähler.[165] Gerade diese De-Mobilisierung wird von Partei-Strategen bisweilen genutzt, um die nicht-parteigebundenen Wähler von der Urne fernzuhalten und lediglich die ideologisch-parteilich polarisierten Bürger zur Wahl zu bewegen.[166]

---

[161] Dazu bereits oben V.3.a)bb.

[162] Dazu bereits oben IV.3.a; siehe ferner etwa *K. v. Beyme*, Funktionenwandel der Parteien, in: *O. W. Gabriel u. a.* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2001, 315; krit. *T. Rasehorn*, Vom Parteienstaat zum Bürgerstaat, RuP 36 (2000), 90.

[163] Vgl. nur das Beispiel des Wahlkreises „Essen III“ oben in IV., Fn. 72.

[164] Vgl. *J. Maier*, The Impact of Political Scandals on Political Support, Int. Pol. Sci. Rev. 32 (2011), 283 mit einem Experiment, das mit Hilfe eines Pre-/Post-Test-Designs zur bayerischen „Dossier-Affäre“ die Auswirkungen der Berichterstattung über Skandale untersucht.

[165] *S. Ansolabehere u. a.*, Does Attack Advertising Demobilize the Electorate?, Am. Polit. Sci. Rev. 88 (1994), 829; vgl. *M. Karlberg*, Western Liberal Democracy as New World Order?, The Bahá'í World 2005–2006, 133, 142.

[166] Grundlegend und sehr eindrücklich für die US-amerikanische Politik *S. Ansolabehere/S. Iyengar*, Going negative, 1995; vgl. auch *M. P. McDonald/J. Samples*, The Perfect Electoral Marketplace: „If Men Were Angels …“, in: *M. P. McDonald/J. Samples* (Hrsg.), The Marketplace of Democracy, 2006, 286 (insbesondere 290 f.).

VI. Kritik der Parteienstaatlichkeit

Auch auf Parteien, wie sie heißen,
Ist heutzutage kein Verlaß.

Johann Wolfgang von Goethe[1]

In den vorangegangenen Abschnitten hat sich gezeigt, dass sowohl die (in erster Linie mit den Parteien verbundenen) Stärken wie auch die Herausforderungen der gegenwärtigen politischen Ordnung letztlich als Folge der Konzeptualisierung von Demokratie verstanden werden können. Es wurde untersucht, *wie* die wettbewerbliche Interessenaggregation wirkt. Dieser Gedanke wird im Folgenden vertieft. Dabei soll genauer untersucht werden, wie sich die geschilderten Effekte so zu einem Gesamtbild zusammenfügen lassen, dass die wesentlichen Ursachen für die Schwierigkeiten im gegenwärtigen politischen System erklärt und damit auch Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung aufgezeigt werden können. Die Frage ist, *warum* die wettbewerbliche Interessenaggregation die geschilderten Folgen zeitigt, und was dazu führt, dass Parteien der demokratischen Legitimation abträgliche Effekte entfalten und die durch die Parteien bewirkte Ordnung des politischen Prozesses nicht ohne erhebliche Nachteile zu haben ist.[2]

---

[1] So spricht der *Schatzmeister* in Faust II, Vers 4841.

[2] Das ist nicht dieselbe Differenzierung wie sie *P. Graf Kielmansegg*, Gemeinwohl durch politischen Wettbewerb, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 125, 130 anmahnt (negative Effekte, „die wirklich dem Parteienwettbewerb als solchem" und negative Effekte, die „gerade umgekehrt mit Wettbewerbsdefiziten zu tun haben" – eine Unterscheidung, die nach hiesiger Auffassung nicht streng durchzuhalten ist). Während die Abschnitte IV. und V. die Funktion respektive Dysfunktion wettbewerblicher Interessenaggregation aufzeigen, versucht dieser Abschnitt zur Vorbereitung des VII. Abschnitts darzulegen, warum die aus dem Leitbild resultierenden Defekte nicht innerhalb des überkommenen Ordnungsrahmens abgearbeitet werden können. Dafür bedarf es Meta-Erwägungen (bezüglich Risiken deskriptiver Theorie und zu prinzipiellen Einwänden gegen Aggregation) und der Darstellung von Verhaltenseffekten, die aus Interessenorientierung und Wettbewerb erwachsen – aber eben auch Ausführungen zu Eigengesetzlichkeiten des Parteienwettbewerbs (etwa des unintendierten Einzugs von Parteiinteressen in den Wettbewerb, der außerdem das Aggregationsproblem verkompliziert). – Zum in der Politökonomie verbreiteten – etwa von *James M. Buchanan* immer wieder vorgetragenen – Postulat, man müsse das Nachdenken über die Spielregeln und über das Spiel trennen, instruktiv *M. Morlok*, Die Unterscheidung von konstitutioneller Ebene („Spielregeln") und täglicher Politik („Spiel"), in: *H.H. v. Arnim* (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute" und bürgernahe Politik?, 1999, 163 (m.w.N.); siehe dazu auch unten bei VI., Fn. 17.

Wieso also scheitert die aus dem überkommenen Leitbild folgende wettbewerbliche Interessenaggregation vielfach? Für die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Probleme gibt es eine Reihe von Gründen, die aus Erwägungen jenseits des politischen Prozesses, nämlich aus den aus dem Leitbild abgeleiteten Grundprinzipien – Interessen, Wettbewerb, Aggregation – folgen. So führt die starke Fokussierung der Akteure auf ihre individuellen Interessen – ihren Eigennutz[3] – dazu, dass gemeinschaftliche Belange aus dem Blick geraten: Das ist einerseits (von einem Meta-Standpunkt aus betrachtet) Folge der theoretischen Perspektive, die bei der Deutung beobachteten Verhaltens das Panorama auf eigennützige Handlungsweisen verengt (dazu 1.a) und hat zugleich damit zu tun, dass Menschen nicht nur auf Anreize und Restriktionen – die Ansatzpunkte der ökonomischen Theorie – reagieren, sie machen ihr Verhalten vielmehr auch von weiteren (situativen) Elementen abhängig (dazu 1.b), die die klassische ökonomische Theorie nur unzulänglich erfasst.

Ähnliche Effekte hat der Wettbewerb als Aggregationsmechanismus. Allein die Vorstellung, in einer Wettbewerbsumgebung – auf einem Markt – zu agieren, aktiviert bei den Akteuren Verhaltensmuster, die dem Gemeinsinn zuwider laufen (dazu 2.a). Aber der Wettbewerb hat noch eine weitere Folge: Da nicht nur die Bürger mit ihren Interessen konkurrieren, sondern auch die Parteien dem Wettbewerb ausgesetzt sind, hält eine weitere Klasse von Interessen Einzug in den politischen Diskurs, die im Leitbild demokratischer Herrschaft nicht vorgesehen sind – jene die den Parteien zu eigen sind (dazu 2.b).

Der verstärkte Fokus auf den Eigennutz durch die Konzentration auf Interessen einerseits und das Hinzutreten der Parteiinteressen andererseits provozieren die Frage, was am Ende eigentlich aggregiert wird (dazu 3.a). Selbst wenn man über dieses Problem hinweg sehen wollte, ergäben sich aus theoretischer Perspektive schwerwiegende prinzipielle Anfragen an die Idee der Aggregation (dazu 3.b).

1. Interessen

Inwiefern können sich aus der starken Interessenorientierung des demokratischen Systems Verhaltenseffekte bei Bürgern und Politikern ergeben, die die Legitimation staatlicher Entscheidungen schwächen? Welche Wirkungen hat der Umstand, dass nach dem vorherrschenden demokratischen Leitbild bei der

[3] Ein flammendes Plädoyer wider das Nutzendenken und die „ökonomische Ethik“ hat jüngst *Hans-Joachim Niemann* vorgelegt (Die Nutzenmaximierer, 2011). Eine knappe, gleichzeitig leidenschaftlich und nüchtern anmutende Verteidigung findet sich etwa bei *G. Kirchgässner*, Es gibt keinen Gegensatz zwischen dem Menschenbild des Grundgesetzes und dem homo oeconomicus!, in: *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 49, 52ff.

Konstruktion des Gemeinwillens ganz maßgeblich auf Individualinteressen und Eigennutzerwägungen abgestellt wird, und dass es daher im politischen Diskurs beinahe ausschließlich um Interessen geht?

a) Risiken einer deskriptiven Verhaltenstheorie

Diese Fragen lassen sich zunächst abstrakt – auf einer Meta-Ebene – für das eingesetzte theoretische Werkzeug stellen: Wenn man sich vergegenwärtigt, wie zutreffend mit Hilfe der ökonomischen Theorie der politische Prozess und das Handeln der Akteure im politischen Raum – einschließlich der Parteien, denen hier besondere Aufmerksamkeit gilt – erklärt werden kann, und wenn man aus dieser Perspektive auf das Leitbild demokratischer Herrschaft zurückblickt, dann kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die vorherrschende Demokratietheorie mit dem Dreigestirn aus Interesse, Wettbewerb und Aggregation starke Züge einer Ökonomisierung aufweist. Diese Ökonomisierung der Demokratietheorie und insbesondere die Fokussierung auf Interessen wirkt auf den politischen Prozess zurück.

Der Vorwurf, dass die ökonomische Theorie, und mit ihr *Public Choice*, Auswirkungen auf das Verhalten von Menschen habe, wird oftmals reflexartig zurückgewiesen. Der Grund dafür ist, dass sich die Ökonomik heute vorherrschend, jedenfalls wenn sie auf das Recht trifft, als deskriptive, nicht als normative Verhaltenstheorie versteht. Mit ihrem Verhaltensmodell – das auf dem fundamentalen Problem der Knappheit beruht und Entscheidungen als Folge von Anreizen und Restriktionen versteht – will sie menschliches Verhalten in den unterschiedlichen Lebenssituationen vorhersagen und erklären, nicht vorgeben. Auch wenn sie Verhalten, das sich mit ihren Modellen erklären lässt, etwas missverständlich als „rational" bezeichnet – ein Ausdruck, der in der Alltagssprache positiv konnotiert ist – geht mit diesem Begriff keine normative Wertung, keine Billigung, aber auch keine Ablehnung einher.[4] Ökonomen reagieren daher bisweilen mit Unverständnis, wenn ihnen vorgehalten wird, die Betrachtung eines Gegenstands aus einer ökonomischen Perspektive habe Rückwirkungen auf den beobachteten Gegenstand: Eine deskriptive Theorie könne ihren Gegenstand akkurat beschreiben oder fehlerhaft, ihre Vorhersagen könnten korrekt sein oder falsch – aber da sie nichts darüber aussage, wie die Welt *sein solle*, da sie das konkret beobachtete Verhalten nicht bewerte und keine Handlungsempfehlungen gebe, könne ein bestimmtes Verhalten nicht auf die Perspektive des Beobachters zurückgeführt werden.

---

[4] Verhalten, das mit der Rationaltheorie nicht zu erklären ist, sollte in diesem Sinne als „nicht-rational" (im Sinne der ökonomischen Theorie), nicht als „irrational" beschrieben werden; viel Polemik und Ablehnung in der frühen „*Law & Economics*"-Literatur beruht auf Missverständnissen, die auf sorglosem Umgang mit disziplinär eingeführten Begriffen zurückzuführen sind.

Auch deskriptive Theorie ist indessen freilich nicht so „unschuldig" wie es diese Erwiderung erscheinen lässt, gerade wenn es um die Beschreibung menschlichen Verhaltens geht.[5] Denn für unser Verhalten sind nicht nur normative Wertaussagen bedeutsam. Bei der Beurteilung von Handlungsoptionen ist die Frage, wie die Welt (oder das Verhalten unserer Mitmenschen) *ist*, nämlich mindestens so wichtig wie die Frage, wie die Welt (oder unser Verhalten) *sein soll*.[6] Und zu der Frage, wie die Welt ist, nehmen die Ökonomik und ihre Subdisziplinen *Rational Choice* und *Public Choice* eingehend Stellung. In dem Maße, in dem ihre Einsichten wahrgenommen werden, prägen sie („performativ") unter anderem das Verständnis oder die Interpretation konkreter lebensweltlicher Situationen, und die Erwartungen, wie sich Mitmenschen in dieser Situation verhalten werden.[7] Da die meisten Menschen in den meisten Situationen ihr Verhalten nicht an einer invarianten (etwa moralischen) Entscheidungsregel ausrichten, sondern auf das Verhalten anderer konditionieren (*„conditional cooperators"*),[8] ist die Erwartung, wie andere sich verhalten werden, für das eigene Verhalten eminent wichtig. Eine deskriptive Verhaltenstheorie, die – wie *Public Choice* – die Erwartung schürt, andere verhielten sich in aller Regel wie *homines oeconomici* und die erklärt, was eine „rationale Reaktion" auf eigennutzmaximierendes Verhalten darstellt, so dass der Beobachter wiederum seinen eigenen Nutzen maximieren und im Wettbewerb bestehen kann, wird damit zunehmend zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung.[9]

---

[5] Vgl. *G. Brennan/J. M. Buchanan*, Is Public Choice Immoral?, Va. L. Rev. 74 (1988), 179, 182: *„John Kagel and his colleagues must take into account how their own behavior might influence the behavior of the rats they study. But they need not worry at all about the influence of their research on the behavior of other rats. Other rats do not read or understand economists' conversations about rats; the behavior of those other rats will remain totally unaffected by the reporting of the results of the experiments or by new analyses ‚explaining' such results to economists."*

[6] *A. v. Aaken*, „Rational Choice" in der Rechtswissenschaft, 2003, insbesondere S. 26ff., 45ff., 181ff.; vgl. ferner *J. L. Hochschild*, How Ideas Affect Actions, in: *R. E. Goodin/C. Tilly* (Hrsg.), The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, 2006, 284. Eine empirische Unterfütterung findet sich sogleich bei VI.1.b)aa (Erwartungen an das Umfeld).

[7] Ähnlich *H. Buchstein*, Die Zumutungen der Demokratie, in: *ders.*, Demokratietheorie in der Kontroverse, 2009, 73, 93, der darauf hinweist, dass die Institutionen und Entscheidungen der Politik immer auch „formative Auswirkungen auf die Ausbildung politischer Präferenzen" haben.

[8] *U. Fischbacher u. a.*, Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment, Econ. Letters 71 (2001); *B. S. Frey/S. Meier*, Social Comparisons and Pro-Social Behavior, Am. Econ. Rev. 94 (2004), 1717; *S. Gächter*, Conditional Cooperation, in: *B. S. Frey/A. Stutzer* (Hrsg.), Economics and Psychology, 2007, 19; *C. Keser/F. van Winden*, Conditional Cooperation and Voluntary Contributions, Scand. J. Econ. 102 (2000), 23; vgl. auch *E. Fehr/U. Fischbacher*, The Nature of Human Altruism, Nature 425 (2003), 785, 786f.

[9] *R. K. Merton*, Social Theory and Social Structure, 1968, 475ff. Vgl. auch *M. Morlok*, Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie für das Öffentliche Recht, in: *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 1, 17.

Bei Akteuren, die ihre Kooperation von der Kooperation des Gegenübers abhängig machen, kann die deskriptive Theorie, die bei individuellen Interessen ansetzt, eigennütziges Verhalten vorhersagt und dementsprechende Verhaltenserwartungen erzeugt, auch zur *ex-ante*-Rechtfertigung eigenen egoistischen Verhaltens herangezogen werden:[10] Man maximiert seinen Nutzen, weil man erwartet, alle anderen verhielten sich eigennutzmaximierend und befürchtet, andernfalls zu kurz zu kommen (*„sucker aversion“*[11]). Ähnliches kann sogar für altruistisch motivierte Akteure gelten: Wenn im politischen Kontext eine Partei meint, im Wettbewerb untergehen zu drohen, weil sich die anderen Parteien eigennützig verhielten, dann ist auch von der altruistisch orientierten Partei „vernünftigerweise“ nichts anderes zu erwarten, weil sie sonst letztlich die Verfolgung der altruistischen Werte ihres Programms ganz aufgeben müsste[12] – es gibt gewissermaßen Ansteckungseffekte.

aa) „Eigennutz“

Die Vielgestaltigkeit des Begriffs des „Eigennutzes“[13] und der oftmals – auch unter Ökonomen – ebenso opportunistische wie großzügige Umgang damit verstärkt diesen Effekt. Der Begriff des „Eigennutzes“, den die Modell-Individuen in der ökonomischen Theorie maximieren, ist zunächst nur ein Platzhalter. Man kann ihn beispielsweise mit kurzfristigen pekuniären Zielen ausfüllen (so, wie er mit einer Nähe zum „Egoismus“ wohl im allgemeinen Sprachgebrauch verwendet wird). Man kann aber prinzipiell auch Altruismus – also „Fremdnutz“, oder in der ökonomischen Diktion *„other-regarding preferences“* – in die Gleichung einstellen: Je nachdem, was die Ziele und „Bedürfnisse“ des jeweiligen Individuums sind, was „glücklich“ macht. Das Problem ist, dass die ganze Übung der ökonomischen Analyse mit einer zu konkreten oder auf das einzelne Individuum zugeschnitten Nutzenfunktion[14] tautologisch und sinnlos wird: Wenn die Nutzenfunktion so definiert wird, dass der Autor dieses Werkes morgens zu seinem Glück eines Espressos bedarf, dann kann die empirische Beobachtung dieses Verhaltens perfekt vorhergesagt und „erklärt“ werden – aber die Erklärung ist wertlos, weil sie schon in der Spezifikation der Nutzenfunktion enthalten ist.

---

[10] *G. Brennan/J. M. Buchanan*, Is Public Choice Immoral?, Va. L. Rev. 74 (1988), 179, 183. Vgl. auch *C. Engel u. a.*, First impressions are more important than early intervention: Qualifying broken windows theory in the lab, Int’l Rev. L. & Econ. 37 (2014), 126.

[11] Etwa *J. H. Aldrich*, Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America, 1995, 33.

[12] Vgl. *G. Brennan/J. M. Buchanan*, Is Public Choice Immoral?, Va. L. Rev. 74 (1988), 179, 184. Dazu auch unten VI.2.b (rund um Fn. 53).

[13] *E. V. Towfigh*, Das ökonomische Paradigma, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 23, 27 ff.

[14] Ebd.

Ökonomen reagieren auf dieses Problem auf unterschiedliche Art: Manche meinen, die Definition der Nutzenfunktion gehöre nicht zu ihren Aufgaben. Andere fordern, nur in monetären Einheiten ausdrückbaren Nutzen zuzulassen. Die wohl herrschende Meinung unter den Verhaltensökonomen will Erweiterungen des klassischen, also auf einen (eventuell längerfristigen) materiellen Nutzen ausgerichteten Modells nur restriktiv zulassen, und zwar für Merkmale, die in verschiedenen Kontexten robust auftreten, etwa Risikopräferenzen („*risk aversion*") oder die Einstellung zu sozialer Ungleichheit („*inequity aversion*"). Das schafft zwar zusätzliche Freiheitsgrade, erlaubt aber weiterhin gewinnbringende Verhaltenserklärungen in einem erweiterten Sinne. Welcher Interpretation man auch folgt, der tendenziell kurzfristige, materielle individuelle Nutzen ist prominentes und besonders hervorgehobenes Motiv bei der Beschreibung menschlichen Verhaltens durch die ökonomische Theorie.

bb) Unmoralische Theorie?

Diese Kritik am Rationalmodell und an seiner Anwendung auf die Politik ist nicht neu. Gerade mit Blick auf die ökonomische Analyse des politischen Prozesses haben sich auf entsprechende Angriffe[15] hin zwei herausragende Protagonisten der *Public Choice* Theorie, der Nobelpreisträger für Ökonomie *James M. Buchanan* und sein Kollege, der Philosoph *Geoffrey Brennan*, mit der Frage auseinandergesetzt, ob *Public Choice* „unmoralisch" sei.[16] In einer für – oftmals zynisch argumentierende – *Public-Choice*-Wissenschaftler erstaunlich nachdenklichen Replik kommen sie zu dem Schluss, dass sich ihre Perspektive rechtfertigen lässt, wenn die politökonomische Analyse nicht darauf abzielt, eine empirisch haltbare positive Entscheidungstheorie innerhalb der bestehenden Regeln zu formulieren, sondern darauf, an alternativen Verfassungsregeln zu arbeiten, die das entlarvte Fehlverhalten verhindern. Die Wissenschaft soll gleichsam mit der Diagnose auch das Heilmittel darreichen. Sie zeichnen das Bild von Ökonomen, die sich einer direkten oder indirekten *machiavellischen* Rolle als Berater der Regierenden für die Maximierung ihrer Wohlfahrt widersetzen, und stattdessen Berater aller Bürger auf dem Pfad zu immer besseren Regeln sind.[17]

---

[15] Etwa *S. Kelman*, „Public choice" and public spirit, Public Interest 1987, 80, 93. Vgl. auch den instruktiven Beitrag von *G. Roellecke*, Was sind uns die Parteien wert?, in: *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 61. Aus neuerer Zeit etwa *H.-J. Niemann*, Die Nutzenmaximierer, 2011.

[16] *G. Brennan/J. M. Buchanan*, Is Public Choice Immoral?, Va. L. Rev. 74 (1988), 179.

[17] *dies.*, Is Public Choice Immoral?, Va. L. Rev. 74 (1988), 179, 188. Vgl. auch *J. M. Buchanan*, How Can Constitutions be Designed so that Politicians Who Seek to Serve „Public Interest" Can Survive and Prosper?, Constit. Polit. Econ. 4 (1993), 1. – Das knüpft an die konzeptionelle Unterscheidung von „Spielregeln" und „Spiel" in der Politökonomie an: Gerade *Buchanan* hat immer wieder angemahnt, dass sich die Wissenschaft mit den „*constitutional*

Dass sie Menschen als interessengeleitete Wohlstandsmaximierer modellieren, rechtfertigen *Buchanan* und *Brennan* mit einem an *Madison*[18] erinnernden Argument: Das geschehe nicht, weil dies notwendigerweise die zutreffendste Beschreibung menschlichen Verhaltens sei, sondern weil das Institutionen zu ersinnen erlaube, die nicht anfällig für Akteure seien, deren Verhalten dieses Muster aufweise.[19] Das passt zum verbreiteten Postulat, die Ökonomik sage nichts über die wahren kognitiven Entscheidungs*mechanismen* aus, es habe sich nur gezeigt, dass sich gute Vorhersagen hinsichtlich des Entscheidungs*ergebnisses* machen ließen, wenn man davon ausgehe, „als ob" Menschen auf diese Weise entschieden („*as if*"-Annahme).[20] Schließlich zeigen sie auf, was die Alternative zu diesem Vorgehen sei: Wer auch einen verantwortlichen Umgang mit deskriptiver Sozialwissenschaft ablehne, dem bleibe nur, den Menschen normativ zu modellieren – zu postulieren, wie der ideale Mensch sein solle – und zu versuchen, diesen Traum umzusetzen.[21]

Dass in dem Text vergleichsweise leise Töne angeschlagen werden, erklärt sich wohl mit dieser Ambivalenz der ökonomischen Verhaltenstheorie und mit den ihr inhärenten Risiken. Auf eine Art wird *Public Choice* damit Opfer des eigenen Erfolges: Die Theorie erklärt das Verhalten der Akteure in der Politik so zutreffend, dass es naheliegend ist, sie heranzuziehen, um Erwartungen über das Verhalten des politischen Gegners zu bilden und beobachtetes Verhalten zu deuten. Gleichzeitig ergibt sich aus dieser Perspektive auch, wie auf das Verhalten des politischen Gegners „rational" zu reagieren ist. Gerade damit erfüllt sich aber für die jeweils andere Seite die Prophezeiung der ökonomischen The-

---

first order rules", also mit den „Spielregeln", nicht mit dem „Spiel" selbst befassen solle – daher rührt auch die von ihm propagierte Fachbezeichnung der „konstitutionellen Politökonomie". Zur Belastbarkeit dieser Unterscheidung *M. Morlok*, Die Unterscheidung von konstitutioneller Ebene („Spielregeln") und täglicher Politik („Spiel"), in: *H. H. v. Arnim* (Hrsg.), Adäquate Institutionen, 1999, 163 (m.w.N.).

[18] Dazu bereits oben bei II., Fn. 192 und III., Fn. 14.

[19] *G. Kirchgässner*, Es gibt keinen Gegensatz zwischen dem Menschenbild des Grundgesetzes und dem homo oeconomicus!, in: *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 49, 55 formuliert die in der Ökonomie wohl vorherrschende Sicht: Die Verhaltensannahmen des Modells vom *homo oeconomicus* seien „für das durchschnittliche menschliche Verhalten in vielen Situationen typisch und insofern auch realistisch." Bisweilen sei es auch sinnvoll, „kontrafaktisch eigennütziges Verhalten zu unterstellen." Vielfach wird hinzugefügt, dass es kein alternatives, geschlossenes Modell menschlichen Verhaltens gebe, das sich für die empirische Überprüfung eigne, so dass auch ein schlechtes ökonomisches Verhaltensmodell bis auf Weiteres besser sei als ohne ein entsprechendes Modell zu arbeiten.

[20] Grundlegend *M. Friedman*, The Methodology of Positive Economics, in: *ders.*, Essays in Positive Economics, 1996, 3, 16. – Das erinnert, zumal wenn man wiederum an Effekte wie die sich selbst erfüllende Prophezeiung (dazu oben bei VI., Fn. 9) denkt, in mancherlei Hinsicht an Aussagen im Neuen Testament (vgl. etwa Mk 11, 24: „[...] Darum sage ich euch: Alles, worum ihr betet und bittet – glaubt nur, dass ihr es schon erhalten habt, dann wird es euch zuteil.") oder an literarische Figuren wie *Don Quijote*.

[21] *G. Brennan/J. Buchanan*, Is Public Choice Immoral?, Va. L. R. 74 (1988), 179, 189.

orie – *Public Choice* erklärt das Verhalten dann so gut, *weil* es dieses hervorgebracht oder zumindest verstärkt hat. Die vorliegende Studie ist jedenfalls bemüht, der Mahnungen *Buchanans* und *Brennans* eingedenk aus den mit Hilfe der in der ökonomischen Theorie gewonnen Einsichten auch einen ersten Entwurf eines Vorschlags für ein Regelwerk zu skizzieren, das die Fehlstellungen im politischen System korrigiert.

b) Eigennütziges Verhalten aufgrund Interessenfokussierung

Bei der empirischen Überprüfung der Vorhersagen des ökonomischen Verhaltensmodells haben sich vielfältige, systematische Abweichungen gezeigt:[22] Menschen verhalten sich nicht schlicht nach den Anreizen und Restriktionen, denen sie in einer Situation begegnen, vielmehr haben bei gleichen Anreizen andere – etwa situative – Elemente Auswirkungen auf das tatsächlich zu beobachtende Verhalten. Solche Verhaltensweisen werden unter dem Schlagwort „beschränkte Rationalität" („*bounded rationality*") verhandelt.[23] Damit ist nicht gemeint, dass die Entscheidungen falsch seien, sondern lediglich, dass sie nicht den Standardannahmen des Rationalmodells entsprechen.[24] Das ökonomische Verhaltensmodell ist insofern gleichsam unvollständig, die Theorie hat blinde Flecken. Einige dieser Verhaltensmuster spielen auch für die hiesige Fragestellung eine Rolle. Dabei sind vor allem Muster interessant, die von der Darstellung oder Wahrnehmung einer Situation als „eigennutzgeleitet" ausgehen (z.B. „*framing*"-Effekte[25]) und die dazu beitragen, als ethisch angesehenes (Ko-

[22] *M. Englerth*, Verhaltensökonomie, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 165; vgl. auch die Beiträge in *C. Engel u.a.* (Hrsg.), Recht und Verhalten, 2007.

[23] Statt vieler für den Bereich des Rechts nur: *C. Jolls u.a.*, A Behavioral Approach to Law and Economics, Stan. L. Rev. 50 (1998), 1471; *R.B. Korobkin/T.S. Ulen*, Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics, Cal. L. Rev. 88 (2000), 1051; vgl. auch *J. Arlen*, The Future of Behavioral Economic Analysis of Law, Vand. L. Rev. 51 (1998), 1765; *S. Issacharoff*, Can There Be a Behavioral Law and Economics?, Vand. L. Rev. 51 (1998), 1729. Vgl. ferner *J.L. Hochschild*, How Ideas Affect Actions, in: *R.E. Goodin/C. Tilly* (Hrsg.), The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, 2006, 284.

[24] Siehe dazu auch schon VI., Fn. 4. Das gilt umso mehr, als jedenfalls der Mainstream der ökonomischen Verhaltenswissenschaft die Rationaltheorie nicht im Sinne eines (etwa kognitiven) Prozessmodells versteht, die Vorhersagen damit auch keine Behauptungen über die Wirklichkeit sind. – Ein Beispiel für ein alternatives Rationalitätskonzept, das jedenfalls ohne die Berücksichtigung von Risikopräferenzen nicht „rational" im Sinne der Rationaltheorie ist, aber doch nicht „unvernünftig" erscheint, ist die „MAXIMIN"-Strategie, derzufolge der minimale Gewinn maximiert wird (es werden also die besonders schlechten Resultate einer strategischen Interaktion vermieden – dafür wird aber möglicherweise auf die besten Ergebnisse ebenfalls verzichtet). Vgl. dazu und zu verwandten Strategien etwa *I. Spiecker gen. Döhmann*, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, in: *M. Bungenberg u.a.* (Hrsg.), Recht und Ökonomik, 2004, 61, 72f.; *S. Magen*, Spieltheorie, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 71, 92f.

[25] *M. Englerth*, Verhaltensökonomie, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Metho-

operations-)Verhalten zu reduzieren („*crowding out*“[26]). Mit anderen Worten: Kann allein der Umstand, dass Politik als Mechanismus zur Durchsetzung individueller Interessen verstanden wird, nachteilige Folgen für den politischen Prozess haben? Empirische Untersuchungen scheinen einen diesbezüglichen Verdacht zu stützen; sie legen nahe, dass ein Eigennutz-„*Frame*“ – also die Darstellung und Wahrnehmung, dass in einer Situation eigennütziges Verhalten angemessen ist – zu größerem Eigennutzstreben und reduziertem Kooperationsverhalten führt.

aa) Erwartungen an das Umfeld

Varda Liberman und Kollegen führten zu diesem Zweck ein Experiment durch, in dem je zwei Probanden ein – in der experimentalökonomischen Welt verbreitetes – „Gefangenen-Dilemma“-Spiel (wiederholt) miteinander spielten.[27] Die konkreten Spielregeln waren, dass jeder der Spieler in jeder Runde zwischen der Option „C“ („C“ steht für „*cooperate*“, war für die Spieler allerdings nicht so bezeichnet) und „D“ („*defect*“) wählen konnte. Spielten beide „C“, erhielten sie jeweils 40 Cent (in Summe also 80 Cent); spielten beide „D“, gingen beide leer aus. Spielte einer der beiden Spieler „C“ und der andere „D“, so musste der C-Spieler 20 Cent an den Experimentator bezahlen, der D-Spieler erhielt 80 Cent (symmetrisch; in Summe also 60 Cent). Die Auszahlungsmatrix kann tabellarisch wie folgt dargestellt werden:

		Mögliche Spielzüge *Spieler 2*	
		C	D
Mögliche Spielzüge *Spieler 1*	C	*Spieler 1*: +40 Cent *Spieler 2*: +40 Cent	*Spieler 1*: –20 Cent *Spieler 2*: +80 Cent
	D	*Spieler 1*: +80 Cent *Spieler 2*: –20 Cent	*Spieler 1*: 0 Cent *Spieler 2*: 0 Cent

den im Recht, 2010, 165, 191. Grundlegend *A. Tversky/D. Kahneman*, The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, Science 211 (1981), 453.

[26] Grundlegend *R. M. Titmuss*, The Gift Relationship. From Human Blood to Social Policy, 1970; aus jüngerer Zeit dazu etwa *B. S. Frey/F. Oberholzer-Gee*, The Cost of Price Incentives, Am. Econ. Rev. 87 (1997); *D. J. Houston*, „Walking the Walk“ of Public Service Motivation: Public Employees and Charitable Gifts of Time, Blood, and Money, Journal of Public Administration Research and Theory 16 (2006); *C. Mellström/M. Johannesson*, Crowding out in blood donation, J. Eur. Econ. Assoc. 6 (2008). Vgl. *S. Bowles/S. Polania-Reyes*, Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements?, J. Econ. Lit. 50 (2012), 368; *S. Bowles*, Cultural Consequences of Markets, J. Econ. Lit. 36 (1998), 75; *C. Engel*, Verhaltenswissenschaftliche Analyse: eine Gebrauchsanweisung für Juristen, in: *C. Engel u. a.* (Hrsg.), Recht und Verhalten, 2007, 363, 385 f.; *E. Ostrom*, Collective Action and the Evolution of Social Norms, J. Econ. Perspect. 14 (2000), 137.

[27] *V. Liberman u. a.*, The Name of the Game, Personal. & Soc. Psychol. Bull. 30 (2004), 1175; zum Gefangenen-Dilemma siehe *S. Magen*, Spieltheorie, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 71, 75 ff.

Die Spieltheorie sagt für dieses Spiel als „rationales" Verhalten vorher, dass beide Spieler „D" spielen und so im individuell und kollektiv schlechtesten Zustand enden werden.[28] Die Besonderheit in dem von *Liberman* durchgeführten Experiment lag nun darin, dass dasselbe Spiel ohne Hinweis, Hervorhebung oder Erklärung unterschiedlichen Spielpaarungen einmal als „*Wall Street Game*" und einmal als „*Community Game*" präsentiert wurde, also einmal Assoziationen mit der Börse als Inbegriff der Verfolgung eigennütziger Motive, das andere Mal dagegen mit „Gemeinschaft" hergestellt wurden. Weitere Unterschiede gab es zwischen den Spielen nicht.

Knapp zusammengefasst zeigte sich, dass im „*Wall Street Game*" nur rund ein Drittel der Probanden kooperierten (also „C" spielten), während es im „*Community Game*" zwei Drittel waren. Beidseitige Kooperation (beide Spieler wählten „C") kam beim „*Community Game*" in 50 % der Fälle zustande, in 19 % spielten beide Spieler das „rationale" Gleichgewicht (beide „D"), gingen also leer aus. Beim „*Wall Street Game*" war das Bild beinahe spiegelverkehrt: Beidseitige Kooperation gab es nur in 13 % der Fälle, und in genau 50 % der Fälle landeten beide Spieler im individuell und kollektiv unvorteilhaften Gleichgewicht (und verdienten beide nichts). Obwohl die Spieler also *inhaltlich* mit derselben Entscheidung konfrontiert waren, haben sie in Abhängigkeit von der Darstellungsform – und den damit einhergehenden Verhaltenserwartungen der anderen Spieler – unterschiedlich gehandelt.

Das Problem wird dadurch verschärft, dass sich die ökonomische Theorie – selbst wenn man bei der Definition der Nutzenfunktion strenge Maßstäbe anlegt – zur Interpretation „mehrdeutiger" Situationen eignet. So sagt die Spieltheorie etwa bei unendlich oft wiederholten strategischen Interaktionen eine Vielzahl von – allesamt rationalen – „Gleichgewichtssituationen" voraus, das heißt, dass sich beinahe jede wahrscheinliche Entscheidung der Akteure als Eigennutzmaximierung deuten lässt. Die Entscheidung optimiert dann zwar eventuell nicht den kurzfristigen Nutzen, der aus dieser konkreten Situation gezogen werden kann, hat aber vielleicht den Nutzen im Blick, der aus einem wiederholten, langfristigen Kooperationsverhalten erwächst. Das bedeutet, dass bei der Interpretation der Umwelt unter Umständen zu oft von eigennützig handelnden Individuen ausgegangen wird: Beispielsweise könnte eine Vorgesetzte in einer durch die ökonomische Theorie informierten Interpretation nicht deshalb freundlich sein, weil sie ihre Mitarbeiter menschlich schätzt, sondern weil sie sich von einem freundlichen Umgang langfristig einen größeren persönlichen Vorteil verspricht. Das Verhalten der Mitarbeiter in Reaktion auf die ihnen entgegengebrachte Freundlichkeit ist aber wahrscheinlich abhängig von ihrer Interpretation des Motivs. Gerade in der Politik, in der Idealismus eine wichtige

[28] Vgl. *S. Magen*, Spieltheorie, in: *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 71, 75 ff.

Rolle spielt, dürfte der Umstand, dass der Großteil menschlichen Verhaltens als vom Eigennutz gelenkt und eigenen Interessen dienend verstanden wird, die Verbreitung „erhabenerer“ Motive (z.B. Gemeinsinn) reduzieren.[29]

bb) Ökonomisierung der Entscheidungsaufgabe

In eine ähnliche Richtung deuten Befunde, denen zufolge die „Ökonomisierung“ eines Lebenssachverhalts, ein ökonomischer Kontext, dazu führen kann, dass eigennütziges Verhalten verstärkt und fremdnütziges Verhalten reduziert wird. In einem kontrollierten 20-wöchigen Feldexperiment untersuchten *Uri Gneezy* und *Aldo Rustichini* das Verhalten von Eltern bei der Abholung ihrer Kinder aus zehn Kindergärten.[30] In den ersten vier Wochen der Studie wurde lediglich beobachtet, wieviele der Eltern ihre Kinder zehn oder mehr Minuten verspätet abholten. Zu Beginn der fünften Woche wurde in sechs der zehn Einrichtungen ein „Bußgeld“ in Höhe von 10 NIS (Neue Israelische Schekel, damals umgerechnet rd. 5,70 DM) je Kind, das zu spät abgeholt wurde, eingeführt. Zu Beginn der 17. Woche wurde das Bußgeld ohne weitere Erklärung wieder abgeschafft.

Der Effekt der Einführung des Bußgeldes war dramatisch: Die Zahl der verspätet abgeholten Kinder hat sich binnen kürzester Zeit mehr als verdoppelt. Ebenso interessant ist aber die Tatsache, dass sich dieser Effekt nicht wieder umkehrte, als das Bußgeld wieder abgeschafft wurde. Für diesen Effekt bieten die Autoren zwei Erklärungen an. Die erste steht mit dem Rationalmodell in Einklang: Für die Eltern besteht vor der Einführung des Bußgeldes Unsicherheit hinsichtlich der Folgen einer verspäteten Abholung ihrer Kinder, und zwar sowohl mit Blick auf Sanktionen für sie, als auch bezogen auf die Folgen für die Kindergärtner (etwa, ob diesen auch die längere Arbeit vergütet wird). Diese Unsicherheit wird ihnen mit der Einführung des Bußgeldes – dauerhaft – genommen, da die Sanktion nun klar benannt ist. Die alternative zweite Erklärung operiert mit sozialen Normen, die sich von der ökonomischen Theorie nur schwer systematisch erfassen lassen. Sie besagt, dass vor der Einführung des Bußgeldes die Vorstellung vorherrschend ist, dass der Vertrag mit dem Kindergarten eine Beaufsichtigung der Kinder bis zur Abholzeit vorsieht. Danach ist es ein Akt der Großzügigkeit des Personals, die Kinder weiter zu betreuen; diese Großzügigkeit überzustrapazieren, verstieße gegen soziale Normen. Mit Einführung des Bußgeldes, das in der Situation wohl nur als „Preis“ für die Verspätung wahrgenommen werde, werde die zusätzliche Aufsicht zu einem handelbaren Gut, und in dieser Situation sei die Ausrichtung an eigenen Interessen nicht

---

[29] Vgl. *K.R. Popper*, Wie ich die Philosophie sehe (1974), abgedruckt in: *K. Salamun* (Hrsg.), Was ist Philosophie?, 1992, 218 (226f.); siehe dazu auch schon oben V.1.a)dd bei Fn. 39. – Siehe auch die Hinweise zur *„crowding out“*-Literatur in VI., Fn. 26.

[30] *U. Gneezy/A. Rustichini*, A Fine Is a Price, J. Legal Stud. 29 (2000), 1.

verwerflich. Die Eltern befolgten, so vermuten die Autoren, folgende implizite Regeln: „Wenn Hilfe ohne Gegenleistung angeboten wird, nimm sie zurückhaltend an. Wenn ein Dienst für einen Preis angeboten wird, kauf so viel, wie Dir genehm ist."[31] Dass die Verspätungen nicht zurückgingen, als das Bußgeld wieder abgeschafft wurde, deuten die Autoren im Zusammenhang mit sozialen Normen so, dass es schwierig ist, etwas als selbstlose Hilfe wahrzunehmen, das man einmal im ökonomischen „*Frame*" betrachtet habe. Vergleichbare Kontext- und „*crowding out*"-Effekte wurden in empirischen Studien für die Ansiedlung von Atommüll-Endlagern in der Schweiz[32] und für Blutspenden[33] gezeigt.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass derlei Effekte – teilweise durch andere psychologische Mechanismen vermittelt – auch in andere Richtungen wirken können. So hat beispielsweise der Psychologe und Verhaltensökonom *Dan Ariely* mit Kollegen ein Experiment durchgeführt, bei dem die an die Anzahl richtig gelöster Aufgaben geknüpfte Bezahlung der Versuchspersonen auf Vertrauensbasis geschah, so dass die Probanden Gelegenheit hatten, unauffällig und nicht nachweisbar zu betrügen, indem sie bei der Abrechnung eine höhere Anzahl richtig gelöster Aufgaben angaben.[34] Die Manipulation zwischen den zwei Versuchsbedingungen bestand nun darin, dass jeder Proband der einen Gruppe gebeten wurde, zehn Bücher, die er in der weiterführenden Schule gelesen hatte, aufzuzählen, während jeder Teilnehmer der anderen Gruppe so viele der zehn Gebote aufschreiben sollte, wie ihm einfielen. Bei zwei Kontrollgruppen (eine je Versuchsbedingung) bestand die Gelegenheit zum Betrügen nicht, die Zahl der gelösten Aufgaben wurde verifiziert. Bei einer hinreichend großen Stichprobe kann durch einen Vergleich der in den unterschiedlichen Versuchsbedingungen richtig gelösten Aufgaben statistisch die Anzahl (nicht aber die Identität) der Betrüger festgestellt werden. Die Erinnerungsaufgabe hatte keinen Einfluss auf die Leistung der Probanden bei der Lösung der übrigen Aufgaben. Diejenigen Teilnehmer, die die Titel von Schulbüchern niederschreiben sollten, betrogen in bescheidenem, aber statistisch signifikantem Umfang.[35] Bei den Probanden, die an die zehn Gebote erinnert worden waren, konnte kein statistisch signifikanter Unterschied zur Kontrollgruppe festgestellt werden –

---

[31] *dies.,* A Fine Is a Price, J. Legal Stud. 29 (2000), 1, 14.

[32] Dazu *B.S. Frey/F. Oberholzer-Gee*, Fair Siting Procedures, J. Pol. Anal. Manage. 15 (1996), 353 und *dies.,* The Cost of Price Incentives, Am. Econ. Rev. 87 (1997).

[33] *R.M. Titmuss*, The Gift Relationship. From Human Blood to Social Policy, 1970; *C. Mellström/M. Johannesson*, Crowding out in blood donation, J. Eur. Econ. Assoc. 6 (2008); vgl. dazu auch *C. Engel*, Verhaltenswissenschaftliche Analyse: eine Gebrauchsanweisung für Juristen, in: *C. Engel u.a.* (Hrsg.), Recht und Verhalten, 2007, 363 (385f.); *E. Ostrom*, Collective Action and the Evolution of Social Norms, J. Econ. Perspect. 14 (2000), 137.

[34] *N. Mazar u.a.*, The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance, J. Marketing Res. 45 (2008), 633.

[35] Hier dürfte wiederum das Konzept der „*plausible deniability*" (dazu oben V., Fn. 40) in Zusammenhang mit der Idee der Selbstwahrnehmungs-Pflege eine Rolle spielen.

sie haben demnach wohl nicht betrogen. Interessant ist, dass dieser Effekt nicht mit Religiosität korreliert zu sein scheint, weil jedenfalls die Anzahl der tatsächlich erinnerten Gebote in keinem systematischen Zusammenhang zur Ehrlichkeit bei der Angabe der richtig gelösten Aufgaben stand.[36]

Der Hinweis auf diese Studie scheint im vorliegenden politischen Zusammenhang deshalb von Interesse, weil sie die Annahme stützt, dass der Kontext menschliches Verhalten nicht nur negativ, sondern eben auch positiv zu beeinflussen vermag. Das mag der Diskussion um die religiöse Beteuerung bei Eidesformeln (vgl. etwa Art. 56 GG: „So wahr mir Gott helfe.") oder den Gottesbezug in Verfassungsdokumenten (vgl. etwa Präambel des Grundgesetzes: „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen …") eine wichtige Facette hinzufügen.

Insgesamt unterstreichen diese empirischen Verhaltensbefunde, wie bedeutsam jenseits von Anreizen und Restriktionen der Entscheidungskontext ist, und wie sensibel Menschen darauf reagieren, in welchem Rahmen sich ihnen ein Problem oder eine Aufgabe darstellt. Viele weitere empirische Befunde belegen diese Einsicht.[37] Auf die hier verhandelte politische Fragestellung übertragen bedeutet dies, dass allein der Umstand, dass ein Interessendurchsetzungs- und Wettbewerbs-„*Frame*" aktiviert wird, die „Kooperationsbereitschaft" empfindlich stören kann.

2. Wettbewerb

Ferner stellt sich die Frage, wie sich das zweite Element des vorherrschenden demokratischen Leitbildes – also der Wettbewerb als Mechanismus der Interessenaggregation – auf das Verhalten auswirkt.

[36] Um zu ermessen, wie minimal die Einflüsse sein können, die zu Verhaltensveränderungen führen, sei in diesem Zusammenhang noch auf Studien verwiesen, bei denen den Probanden vor einer Entscheidungsaufgabe (ohne dass sie dies im Vorhinein wussten) für eine Zeit unterhalb der Wahrnehmungsschwelle bestimmte Symbole gezeigt wurden (*subliminal priming*). In einem Fall wurden israelischen Versuchspersonen israelische Flaggen und Palästinensern palästinensische Flaggen gezeigt; diese nationalen Symbole reduzierten die Bereitschaft, mit der jeweils anderen Gruppe zu kooperieren (*S. Goerg*, unveröffentlicht); vgl. zu ähnlichen Studien *R. R. Hassin u. a.*, Subliminal Exposure to National Flags Affects Political Thought and Behavior, Proceedings of the National Academy of Sciences 104 (2007), 19757; *T.J. Carter u. a.*, A Single Exposure to the American Flag Shifts Support Toward Republicanism up to 8 Months Later, Psychol. Sci. 22 (2011), 1011; ferner *A. C. Kay u. a.*, Material priming: The Influence of Mundane Physical Objects on Situational Construal and Competitive Behavioral Choice, Organ. Behav. Hum. Dec. 95 (2004), 83; *E. Grecco u. a.*, Use of Nonconscious Priming to Promote Self-Disclosure, Clin. Psychol. Sci. 1 (2013), 311.

[37] Statt vieler nur *K. D. Vohs u. a.*, The Psychological Consequences of Money, Science 314 (2006); *A. C. Kay u. a.*, Material Priming: The Influence of Mundane Physical Objects on Situational Construal and Competitive Behavioral Choice, Organ. Behav. Hum. Dec. 95 (2004), 83.

a) Verhalten in Wettbewerbssituationen

aa) Entscheidungen unter Wettbewerbsbedingungen

Der erste Befund liegt an der Schnittstelle von Interessenorientierung und Wettbewerb. Es geht um die Verstärkung eigennützigen Verhaltens, die gerade mit dem Wettbewerb als Mechanismus verbunden ist. In einer experimentellen Studie, die viel Aufsehen erregt hat, haben Verhaltensökonomen zeigen können, dass individuelle Entscheidungen, die durch ein Märkten nachgebildetes Wettbewerbsverfahren zustande kamen, weniger „moralisch" sind als Entscheidungen durch Einzelne, und zwar in dem Sinne, dass eine Marktumgebung die Bereitschaft erhöht, einer dritten (unbeteiligten) Seite schwerwiegende negative Konsequenzen des eigenen Verhaltens aufzubürden.[38]

Zu diesem Zweck haben die Wissenschaftler die Versuchspersonen mit einer drastischen und irreversiblen Entscheidung konfrontiert: Sie mussten wählen, ob sie von den Experimentatoren eine bestimmte Geldauszahlung empfangen oder stattdessen einer jungen und gesunden Maus das Leben erhalten wollten, indem sie diese vor der Tötung bewahren und durch den Verzicht auf die eigene Auszahlung finanziell für die Versorgung der Maus für den Rest ihres Mauselebens aufkommen. Dabei war den Probanden nicht bekannt, dass es sich um überzählige und daher „todgeweihte" Labormäuse handelte, dass es also eher um eine Lebensrettung als um eine aktive Tötung ging.[39] Während es bei der individuellen Entscheidungsaufgabe nur die Wahl zwischen zwei Optionen – Mauseleben versus 10 € – gab, wurden für die Gruppenentscheidungen Handelsmechanismen etabliert. In bilateralen Situationen (also bei Entscheidungen mit zwei Spielern) wurde über die Aufteilung von 20 € verhandelt: Ein Mitspieler („Verkäufer") konnte dem anderen Mitspieler („Käufer") die Maus anbieten. Kam ein Kauf zustande, so verlor die Maus ihr Leben, der Käufer erhielt 20 € abzüglich des Kaufpreises und der Verkäufer den Kaufpreis. Käufer und Verkäufer konnten aber jeweils auch einen Handel verweigern (hatten also gleichsam eine Veto-Position), so dass beide leer ausgingen, die Maus aber am Leben blieb. Der „Verkäufer" befand sich also jeweils – aus rationaltheoretischer Sicht – in der gleichen Situation wie der einzelne Entscheider. Ferner gab es einen Versuchsaufbau, in dem ein größerer Markt simuliert werden sollte: Hier verhandelten neun Verkäufer und sieben Käufer um die Preise; die Verkäufer verfügten jeweils über eine Maus. Eine Reihe weiterer Versuchsanordnungen wurde durchgeführt, um die Ergebnisse abzusichern.

---

[38] *A. Falk/N. Szech*, Morals and Markets, Science 340 (2013), 707; unmittelbar dazu auch *C. Luetge/H. Rusch*, The Systematic Place of Morals in Markets, Science 341 (2013), 714 und *A. Falk/N. Szech*, Response, Science 341 (2013), 714; ferner *P. Plickert,* Her mit den Mäusen!, F.A.Z. Nr. 137 v. 17. Juni 2013, 18.

[39] Im postexperimentellen De-Briefing wurden die Probanden über diesen Umstand aufgeklärt.

Bei den Entscheidungen durch Einzelne waren 45,9 % der Probanden bereit, die Maus für eine Zahlung von 10 € sterben zu lassen; dagegen waren es beim bilateralen „Markt" 72,2 %, beim multilateralen gar 75,9 % der Versuchspersonen, denen eine Zahlung von 10 € oder weniger genügte, um die Maus sterben zu lassen. Um einen dem bilateralen Markt vergleichbaren Anteil von Versuchspersonen dazu zu bewegen, die Mäuse zu töten, mussten die Experimentatoren in einem Kontrollszenario den Probanden 47,50 € bieten; auch mit Werten bis einschließlich 50 € waren in der Kontrollbedingung die 75,9 % des multilateralen Marktes nicht zu erreichen.

Zwar kann aufgrund des Experiments nur wenig Belastbares über die Mechanismen, die diesem starken, rationaltheoretisch nicht erklärbaren Verhalten zugrunde liegen, gesagt werden. Die Autoren verweisen aber auf drei plausible Erklärungsmuster. Erstens bedarf es am Markt mindestens zweier Parteien, die sich einigen müssen, so dass es hinsichtlich der schlussendlich getroffenen Entscheidung zu einer Verantwortungsdiffusion und dadurch zu einem reduzierten Schuldgefühl kommt.[40] Zweitens offenbart die Interaktion am Markt Informationen über vorherrschende (soziale) Normen. Das prägt und verändert wiederum gegebenenfalls die Erwartungen hinsichtlich des Verhaltens anderer; und wenn man andere beobachtet, wie diese (subjektive) ethische Standards verletzen, dann mag einem solches Verhalten zulässig erscheinen und einen selbst zu eigennützigem Handeln motivieren.[41] Drittens lenken Märkte das Augenmerk auf materialistische Aspekte (etwa Verhandlungen und Wettbewerb), so dass die Aufmerksamkeit von den negativen Konsequenzen und der moralischen Dimension der eigenen Handlungen abgelenkt wird.[42] Bei multilateralen Märkten greift außerdem die Logik der Ersetzbarkeit: „Wenn ich die Maus nicht (ver-)kaufe, dann tut es ein Anderer" – und hinzugedacht wird noch: „und dann gehe ich leer aus; so bekomme wenigstens ich das Geld."

Freilich gibt diese Studie lediglich Anhaltspunkte für Verzerrungen durch marktähnliche Wettbewerbsumgebungen, sie unterstützt eine vielfach geäußerte Intuition.[43] Bei genauer Betrachtung sagt sie aber vor allem etwas über den

---

[40] Vgl. *B. Latané/J. M. Darley*, Group Inhibition of Bystander Intervention in Emergencies, J. Pers. Soc. Psychol. 10 (1968), 215; *B. Latané/S. Nida*, Ten Years of Research on Group Size and Helping, Psychological Bulletin 89 (1981), 308.

[41] *U. Fischbacher u. a.*, Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment, Econ. Letters 71 (2001); *R. B. Cialdini u. a.*, A Focus Theory of Normative Conduct: Recycling the Concept of Norms to Reduce Littering in Public Places, J. Pers. Soc. Psychol. 58 (1990), 1015.

[42] *S. Bowles*, Is Liberal Society a Parasite on Tradition?, Philos. Public Aff. 39 (2011), 46; *E. Krupka/R. A. Weber*, The focusing and informational effects of norms on pro-social behavior, J. Econ. Psych. 30 (2009), 307.

[43] Zuletzt etwa *M. J. Sandel*, What Money Can't Buy, 2012. Vgl. *T. Besley*, What's the Good of the Market? An Essay on Michael Sandel's What Money Can't Buy, J. Econ. Lit. 51 (2013), 478; *L. Bruni*, Michael Sandel: What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets, Int. Rev. Econ. 60 (2013), 101; *E. Sternberg*, What Money Can Buy: Michael Sandel's Intuitions of

Unterschied zwischen einerseits durch Einzelne isoliert getroffene und andererseits in einer marktähnlichen Umgebung herbeigeführte Individualentscheidungen aus. Dass der Markt als Entscheidungsmechanismus möglicherweise besser abschneidet als andere Verfahren, ist damit nicht ausgeschlossen. So wurde etwa zu Recht darauf hingewiesen, dass die individuelle Kooperationsbereitschaft von Versuchspersonen in Planwirtschaften in aller Regel geringer sei als in Marktwirtschaften.[44] Immerhin wird aber deutlich, dass individuelle Entscheidungsverantwortung jedenfalls im Aggregat zu geringerer Eigennutzorientierung führt.

bb) Evolution unter Wettbewerbsbedingungen

Märkte können ferner auch Auswirkung auf die Evolution von Werten und Geschmäckern haben.[45] Evolutionäre Entwicklungen werden in der ökonomischen Theorie zwar auch mit Hilfe spieltheoretischer Modelle studiert, die Evolutionsökonomik gehört allerdings nicht zum „klassischen Kanon" der Rationaltheorie und wird bei der ökonomischen Analyse des durch das Recht gebundenen *homo oeconomicus* in aller Regel ausgeblendet. Zwei – bisweilen schwer auseinanderzuhaltende – Mechanismen scheinen dabei eine Rolle zu spielen, nämlich Selektions- und Anpassungseffekte.

Aus einer evolutiven Perspektive stellt sich die Frage, wer sich in einen Markt hineinselektiert, und welcher Anpassungsdruck vom Markt auf Präferenzen und Verhalten der Akteure ausgeht. Welche Typen von Menschen (ver-)handeln gern auf dem Markt?[46] Wie verändert sich ihr Verhalten, welche *déformations*

Injustice and Inferiority, Econ. Aff. 33 (2013), 391; *J. Waldron,* Where Money and Markets Don't Belong, The New York Review of Books Nr. 59 v. 16. August 2012, 1; ferner *K. Horn,* Grenzen des Marktes, F.A.Z. Nr. 128 v. 4. Juni 2012, 12; *C. Siedenbiedel,* Nicht alles sollte für Geld zu haben sein, F.A.S. Nr. 33 v. 19. August 2012, 39.

[44] So *Joachim Weimann* und *Erich Weede* in *P. Plickert,* Her mit den Mäusen!, F.A.Z. Nr. 137 v. 17. Juni 2013, 18; siehe dazu *A. Ockenfels/J. Weimann*, Types and patterns: an experimental East-West-German comparison of cooperation and solidarity, J. Public Econ. 71 (1999), 275 und *J. Brosig-Koch u. a.*, Still different after all these years: Solidarity behavior in East and West Germany, J. Public Econ. 95 (2011), 1373. Vgl. ferner *A. Shleifer*, Does Competition Destroy Ethical Behavior?, Am. Econ. Rev. 94 (2004), 414, der die These vertritt, wettbewerblich organisierte Gesellschaften seien langfristig wohlhabender, und wohlhabendere Gesellschaften seien kooperativer; die These ist allerdings empirisch allenfalls bruchstückhaft belegt und verhält sich insbesondere nicht zu der Frage, in welche Richtung die Kausalität wirkt, ob mit anderen Worten aus Wohlstand Kooperation oder umgekehrt aus Kooperation Wohlstand folgt.

[45] Vgl. *S. Bowles*, Cultural Consequences of Markets, J. Econ. Lit. 36 (1998), 75; vgl. ferner *C. C. v. Weizsäckers* Theorie adaptiver Präferenzen, etwa The Welfare Economics of Adaptive Preferences, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 2005/11 sowie *ders.*, Adaptive Preferences and Institutional Stability, J. Inst. Theor. Econ. 170 (2014), 27.

[46] Vgl. dazu schon oben die Hinweise zur empirisch beobachteten Wettbewerbsaversion bei Frauen, bei V.3.a)ee, dort insbesondere die Nachweise in Fn. 142.

professionnelles durchlaufen sie? Bei zahlreichen Verhaltensexperimenten wurde beobachtet, dass Ökonomie-Studenten weniger gemeinschaftsorientiert und stärker eigennützig handeln. Eine sich an diese Beobachtung anschließende Diskussion förderte zutage, dass dieser „Ökonomen-Effekt" schon am Anfang des Studiums (im ersten Semester) zu beobachten war, dass er aber über die Studienzeit größer wurde.[47] Das lässt darauf schließen, dass es sowohl einen Selektions- als auch einen Anpassungseffekt gibt: Tendenziell scheinen eigennutzorientiertere Menschen eher ein Wirtschafts-Studium aufzunehmen, sie selektieren sich also gleichsam selbst in den Studiengang hinein, und während des Studiums scheint sich die Eigennutzorientierung zu verstärken, sie entwickeln also entsprechende Verhaltensmuster.[48] Derlei Effekte zeigen einmal mehr, dass auch eine deskriptive Verhaltenstheorie erhebliche Auswirkungen auf tatsächliches Verhalten haben kann. Diese können auch im politischen Bereich wirken. So stellt sich die Frage, welcher Typ Mensch sich in den politischen Betrieb „hineinselektiert", Politik als Beruf wählt,[49] und welche „Lernentwicklung" Menschen durchlaufen, wenn sie dem politischen Alltag über längere Zeit ausgesetzt sind. Zwar gibt es zu diesen Fragen soweit ersichtlich keine Forschung; dass ein Leitbild von Demokratie als Interessenaggregation durch Wettbewerb Einfluss auf das Verhalten der Akteure in einer solchen Demokratie haben dürfte, erscheint angesichts der Befunde in anderen Bereichen indessen wahrscheinlich.

b) Einzug der Parteiinteressen

Der Wettbewerb als Entscheidungsmechanismus führt ferner dazu, dass der „*Input*" – also die Interessen, die aggregiert werden – sich verändert: Es hat sich bereits gezeigt, dass durch die Betonung des Eigennutzes der Fokus auf die Eigeninteressen verstärkt wird, im Folgenden soll nun gezeigt werden, dass neben den Bürgerinteressen weitere Klassen von Interessen Einzug in die politi-

---

[47] *J. R. Carter/M. D. Irons*, Are Economists Different, and If So, Why?, J. Econ. Perspect. 5 (1991), 171; *R. H. Frank u. a.*, Does Studying Economics Inhibit Cooperation?, J. Econ. Perspect. 7 (1993), 159; *A. M. Yezer u. a.*, Does Studying Economics Discourage Cooperation?, J. Econ. Perspect. 10 (1996), 177; *R. H. Frank u. a.*, Do Economists Make Bad Citizens?, J. Econ. Perspect. 10 (1996), 187; für einen guten Überblick siehe *A. D. Hole*, How do economists differ from others in distributive situations?, Nordic J. Polit. Economy 38 (2013), 1.

[48] Dabei mag auch der Umgang der ökonomischen Theorie mit dem Begriff „Rationalität" eine Rolle spielen. Zwar wird „rationales Verhalten", wie bereits mehrfach ausgeführt (etwa oben bei IV., Fn. 4 und 24), so definiert, dass es lediglich bedeutet, dass es mit der ökonomischen Entscheidungs- und Spieltheorie erklärbar ist. Der Gegenbegriff ist demnach nicht „irrational" oder „falsch", sondern „nicht-rational". Dennoch ist gerade im Anschluss an Experimente immer wieder zu beobachten, dass Probanden, die Volks- oder Betriebswirtschaftslehre studieren, fragen, ob sie die „richtige" Lösung gefunden oder „Gleichgewicht gespielt" hätten, oder ob sie „irrational" vorgegangen seien.

[49] Vgl. dazu schon die Feststellungen oben, etwa unter V.3.a)cc und V.3.a)ee.

schen Entscheidungsverfahren halten, weil die Parteien miteinander im Wettbewerb stehen.

Zur Erinnerung: Das überkommene Leitbild demokratischer Herrschaft sieht vor, dass sich politische Entscheidungen prinzipiell – und von bestimmten Ausnahmen, die etwa dem Minderheitenschutz dienen, abgesehen – auf eine „Mehrheit" der Wähler stützen müssen. Unter den Wählern gibt es naturgemäß eine weitreichende Streuung der Interessen, sie sehen sich daher schwerwiegenden Kooperations- und Koordinationsproblemen ausgesetzt: Die Parteien sind eine Reaktion auf diese Herausforderung des politischen Systems. In der Sprache der ökonomischen Theorie, in der „Rationalität" eine Chiffre für die Maximierung individuellen Nutzens ist, kann man sie als Mechanismus zur Maximierung politischer Rationalität – oder kurz als Rationalitätsmaximierer – bezeichnen. Wie Firmen am Markt sind sie programmiert, stets jene Strategie zu identifizieren und zu verfolgen, die ihren Wählern den größtmöglichen individuellen Nutzen sichert. Gleichzeitig sollen sie, wie der Gütermarkt, durch die wettbewerbliche Aggregation zu einem kollektiv (möglichst) optimalen Ergebnis führen. Diese Aufgabe formuliert die vorherrschende Interpretation von Demokratie – die Parteien haben sich innerhalb des durch die konkrete rechtliche Ausgestaltung definierten politischen Spielfelds gleichsam zwangsläufig gebildet, um diese Aufgabe zu erfüllen.

Doch die Parteien verfolgen nicht nur die Interessen der Wähler. Denn es stehen nicht nur die Wähler miteinander im Wettbewerb, sondern auch ihre Parteien. Um die Interessen der Wähler (ggf. weiterhin) erfolgreich durchsetzen zu können, muss sich jede Partei auch gegen die anderen Parteien durchsetzen, und sich und ihr politisches Verhalten zu diesem Zweck ständig optimieren.[50] Der Parteienwettbewerb wirkt also nicht nur auf der Ebene des vorpolitischen Diskurses rationalisierend, sondern auch auf der Ebene der Parteien selbst. Er erzeugt eine Eigenrationalität der Parteien, die sie dazu verleitet, für ihre eigene Existenz (und die ihres Personals) zu sorgen, das heißt, ihren *eigenen* „Partei-Nutzen" zu maximieren.[51] Das macht sie unter anderem auch dafür empfänglich, Sondergruppeninteressen zu verfolgen. Die Parteien maximieren also nicht nur den Nutzen der Wähler, sie sind auch Rationalitätsmaximierer in eigener Sache.

Dieser Rationalisierungsdruck hat Konsequenzen. Dazu gehört einerseits, angesichts der prinzipiellen politischen Fragwürdigkeit und Fragilität eines Parteien-Monopols, im Interesse aller „etablierten" Parteien ein möglichst stabiles und für alle Beteiligten auskömmliches Oligopol zu schaffen und zu sichern (Wettbewerb etablierter Parteien gegen andere). Da der Wettbewerb in-

[50] Vgl. etwa *G. Roellecke*, Was sind uns die Parteien wert?, in: *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, 61, 67.

[51] So etwa auch *E. G. Mahrenholz*, Eigeninteressen von Parteien, in: *M. Morlok u. a.* (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 108.

nerhalb eines (rechtlichen) Rahmens stattfindet, den die etablierten Parteien im Wesentlichen selbst (endogen) bestimmen, haben sie ihrer Eigenrationalität folgend diese Hoheit genutzt und die Regeln mit der Zeit langsam zugunsten ihrer Oligopolinteressen fortentwickelt: Sie haben ein Parteien-Kartell gebildet, mit dem wiederum eine ganze Batterie an Nachteilen für den politischen Prozess verbunden ist.[52]

Andererseits gilt es, innerhalb des Oligopols die eigene relative Position möglichst zu verbessern, auch unter den Parteien innerhalb des Oligopols herrscht Wettbewerb. Zum primären Ziel der Verfolgung von Bürgerinteressen – dem Ziel, welches das Leitbild demokratischer Herrschaft formuliert hat – gesellt sich also als weiteres Ziel die Verfolgung der Parteiinteressen. Dabei hängt die effektive Verfolgung der Bürgerinteressen von einer effektiven Verfolgung von Parteiinteressen ab.

Ein Beispiel für den Anpassungsdruck, der vom politischen Markt und seinen Regeln auf die Parteien wirkt, bietet die Entstehungsgeschichte der Partei „Die Grünen". Die Verlockungen der staatlichen Parteienfinanzierung und die mit ihr einhergehende innerparteiliche „Staatsknete"-Debatte führten zwar zu heftigen Diskussionen, halfen ihr letztlich aber bei der Gründung über erhebliche ideologische Spannungen hinweg, führten strukturell zu einer Zentralisierung der Finanzierung weg von der Basis und schließlich auch zu einer Zurückdrängung des Ehrenamts zugunsten einer Elite von Berufspolitikern an der Spitze der Partei.[53] Später fielen auch politische Kennzeichen wie das Rotationsprinzip (1991), das Konsensprinzip (1991), und die Trennung von Amt und Mandat (2003 erheblich gelockert). Aus der „Anti-Parteien-Partei"[54] wurde eine herkömmliche Partei. Ähnliche Vorgänge lassen sich aktuell auch bei der „Piratenpartei" beobachten.[55]

Natürlich stellt sich die Frage, ob und wie weit der Rück- und Umbau bei den Grünen tatsächlich dem politischen Wettbewerbsdruck geschuldet war, der darauf hinwirkte, nicht aus ideologischen Gründen Nachteile in Kauf zu nehmen, wenn man Entscheidungsverantwortung erringen und die „gute Sache" im Interesse einer (weithin altruistisch eingestellten) eigenen Wählerschaft durchset-

---

[52] Dazu eingehend oben V.2.a)cc und V.2.b)aa.

[53] *D. Murphy*, Politischer Protest und strukturelle Korruption, in: *G. Wewer* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, insbes. 294f., 297ff., 303 („Anpassungswandel"), 307ff., 310ff.; vgl. auch *J. Hoffmann*, Die doppelte Vereinigung. Vorgeschichte, Verlauf und Auswirkungen des Zusammenschlusses von Grünen und Bündnis 90, 1998, insbes. 69ff.; siehe auch *H. Kleinert*, Abstieg der Parteiendemokratie, APuZ 35/36 (2007), 3, 7 und *W.G. Vitzthum*, Probleme der Parteiendemokratie, in: *P.M. Huber u.a.* (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie (Symposium Badura), 1995, 71, 72f.

[54] *P.K. Kelly*, Um Hoffnung kämpfen, 1983, 21 (zitiert nach *D. Murphy*, Politischer Protest und strukturelle Korruption, in: *G. Wewer* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, 295).

[55] Vgl. *J. Encke*, Das Ende der Nerds, F.A.S. Nr. 47 v. 23. November 2014, 34.

zen wollte. Wenngleich es also ideologische Gründe oder Einsichten gegeben haben mag, die Strukturen anzupassen, so scheinen diese gerade bei einer Partei, die maßgeblich auch um ihrer alternativen, „nicht-parteilichen“ Strukturen willen gegründet und unterstützt wurde, doch dem Druck des durch das Parteienrecht verfassten politischen Wettbewerbs gewichen zu sein. Nicht nur bei den Grünen ist zu beobachten, dass auch als „Nicht-Parteien“ antretende Gruppierungen entweder herkömmliche Parteien-Strukturen adaptieren – oder verschwinden.[56] Mit anderen Worten: Neue politische Organisationen erliegen letztlich der Logik unseres Leitbildes von Demokratie.

Der Wettbewerb hat noch einen weiteren Nachteil, der sich in den genannten Beispielen bereits andeutet: Die Regeln des politischen Spiels werden wichtiger als seine materiellen Inhalte.[57] Die Parteien sollen sich der herrschenden Vorstellung zufolge auf Inhalte – auf Interessen – konzentrieren. Wegen des Wettbewerbs zwischen den Parteien rückt allerdings das Ziel in den Vordergrund zu „gewinnen“. Das kann zu Populismus verleiten.

Eine Analogie aus dem Sport verdeutlicht, wie der Wettbewerb den Zweck des Spiels überlagern kann: Der Zweck von Mannschaftssportwettbewerben liegt darin zu bestimmen, welche Mannschaft physisch stärker oder „athletischer“[58] ist. Dazu wird ein Spiel veranstaltet. Welche Eigenschaften der Ball hat, wie groß das Spielfeld ist, ob das Spielende nach Ablauf einer festgesetzten Zeit, nach einer bestimmten Anzahl von Spielzügen oder einer Kombination von beidem eintritt, und wie viel Körpereinsatz im Spiel erlaubt ist – all das bestimmen die Regeln, nach denen der konkrete Wettbewerb stattfindet. Außerdem müssen wir uns darauf verständigen, wie der Gewinner des Wettbewerbs ermittelt wird, ob es also etwa Punkte dafür gibt, *in* ein Tor zu schießen (Fußball) oder *darüber* (Football). Aus diesen Regeln ergibt sich, was *innerhalb des jeweiligen Spiels* als „athletisch“ gilt. Je nachdem, welche Regeln gelten, sind bestimmte Spielertypen[59] erforderlich und bilden sich eigene Spielzüge aus. Weil bei einem

[56] Auch das ist, in den Begriffen der Systemtheorie, ein Effekt der „Selbstsubstitutivität“, dazu oben bei I., Fn. 61.

[57] Vgl. *N. Luhmann*, Politische Planung, 1971, 43, der in seinem Aufsatz „Komplexität und Demokratie“ darauf hinweist, dass die Sachziele „diesem Formalziel [dem Wahlsieg, E.T.] wenn nicht untergeordnet, so doch so beigeordnet [werden], dass der politische Erfolg an die Bedingung des Wahlerfolgs geknüpft ist. Da der Wahlerfolg als solcher legitimiert, kann auf eine einheitliche Ideologie verzichtet werden.“

[58] Streng genommen handelt es sich bei der hier gewählten Begrifflichkeit um eine Tautologie, denn etymologisch leitet sich „Athlet“ vom griechischen Wort für „Wettkämpfer“ ab. Es verdeutlicht aber das Problem, dass man durch den Wettbewerb zwar ein bestimmtes Konzept messen möchte (im Sport etwa physische Stärke, in der Politik vielleicht so etwas wie die „Qualität“ einer Idee), letztlich aber nur misst, wie wettbewerbsstark die jeweiligen Kandidaten sind.

[59] *D. Epstein*, Are athletes really getting faster, better, stronger?, TED Talks v. 1. März 2014 (Film); vgl. *ders.*, The Sports Gene: Inside the Science of Extraordinary Athletic Performance, 2013.

Wettbewerb in erster Linie der Sieg zählt, stellt sich für die Mannschaften nur mehr die (konkrete) Frage, wie man – *unter den Bedingungen dieses Regelwerks* – den Wettbewerb für sich entscheiden kann. Die Frage, was „athletisch" bedeutet, wird also allein mit Blick auf das konkrete Regelwerk beantwortet. Die abstrakte Frage, welche Mannschaft „allgemein physisch stärker" ist, kann nicht beantwortet werden, weil dafür ein allgemeingültiger Maßstab fehlt. Das konkrete Regelwerk einer Sportart operationalisiert die Frage, und hilft, eine Variante dieser Frage zu beantworten. Durch die Operationalisierung spezifiziert – verändert – das Regelwerk aber auch die Frage.

Was bedeutet das bezogen auf den politischen Prozess? Die Parteien müssen ihren Wettbewerbsvorteil darin suchen, angesichts der Regeln des Wettbewerbs ein größeres Rationalisierungspotenzial zu realisieren. Wie im Sport oder bei Firmen im Markt kann dies mitunter dadurch geschehen, dass Regelungslücken identifiziert und ausgenutzt werden – etwa bei der Verfolgung von Sonderinteressen oder mit vagen und *dadurch* für viele Wähler attraktiven Plattformen. Dies ist deshalb besonders pikant, weil die Parteien zugleich ihre eigenen Regulierer sind. Auch gewisse Regelverletzungen können Wettbewerbsvorteile sichern, solange sie im grundlegenden Wettbewerb um Wählerstimmen nicht von den Wählern als „grobe Unsportlichkeit" gewertet werden, also vor allem, wenn sich die Existenz der Regel oder der bewussten Verletzung plausibel leugnen lässt.[60] Das alles zeigt: Zwischen dem Ziel einer unabhängigen und zugleich in den Wählerinteressen wurzelnden Amtsführung einerseits und dem Regelwerk, das den Wettbewerb zwischen den Parteien reguliert, können Konflikte entstehen: Die Idee des Ziels ist notwendigerweise vager und damit auch offener für subjektive Interpretationen und hehre Vorstellungen als der konkrete Umsetzungsmechanismus. Gleichzeitig kann das Regelwerk nur in dem Maße politische Entscheidungen demokratisch legitimieren, als es von den Bürgern als im Einklang mit dem Ziel akzeptiert wird: Wird die Operationalisierung als misslungen erachtet, vermag sie auch nur beschränkt Akzeptanz zu erzeugen.

In spieltheoretischen Begriffen ausgedrückt haben wir es nach alledem mit einem kompliziert verschachtelten Spiel (*„nested game"*) zu tun, das – wie es für vom Recht vorgefundene Situationen nicht untypisch ist – keine wohldefinierte Struktur hat, bei dem also etwa die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen verbundenen Spielen nicht eindeutig bestimmt sind. Fast aller Nutzen, der mit politischen Parteien einhergeht, entsteht im Spiel um die Aggregation der Interessen auf der Ebene der Wähler; fast alle schädlichen Wirkungen sind Folge des parallel ablaufenden Spiels des Parteienwettbewerbs auf der Ebene der Aggregate. Beide Spielebenen sind untrennbar miteinander verbunden, schon weil der Interessenwettbewerb der Bürger mithilfe der Parteien nur funktionie-

[60] Erläuterungen und Nachweise zum Konzept der *plausible deniability* oben bei V., Fn. 40.

ren kann, wenn es einen Parteienwettbewerb gibt. Die guten wie die schlechten Folgen des Wirkens der Parteien sind mithin Reflexe des Interessenwettbewerbs und des Strebens, in diesem Wettbewerb zu bestehen und erfolgreich zu sein.

Der Grund für die Dysfunktion des Parteienstaats ist demzufolge nicht allein in moralisch schwachen Individuen zu suchen,[61] er liegt vielmehr vor allem im Verständnis des demokratischen Prozesses als Verfahren zur Interessendurchsetzung, das den Amtsträgern zwar moralische Pflichten auferlegt, aber gleichzeitig gewichtige Anreize für die Bedienung sachfremder Partei- und Sondergruppeninteressen setzt, weil es den Wettbewerb zum normativen Maßstab erhebt und damit Anreize für die „reine" Interessenaggregation reduziert.[62] Die negativen Konsequenzen sind also nicht auf das Versagen einzelner Akteure zurückzuführen, sondern *systemische* Folge: Das System ist gleichsam auf dieses Resultat hin angelegt. Wer Interessenorientierung verlangt, darf sich nicht über Interessenverfolgung grämen.

3. Aggregation

Schließlich ist zu zeigen, dass auch die Aggregation der Interessen in fundamentaler Weise misslingt und so zur beobachteten Delegitimation des Parteienstaats beiträgt. Auch die Tragfähigkeit dieser dritten Säule des Leitbildes demokratischer Herrschaft ist – jedenfalls so, wie sie derzeit konstruiert ist – damit in Frage gestellt.

a) Was wird aggregiert?

Das erste Problem ist unmittelbar mit den Problemen der Interessenausrichtung und des Wettbewerbs verbunden: Nach dem Vorgesagten drängt sich die Frage auf, was denn eigentlich aggregiert wird. Der Fokus auf individuelle Interessen verstärkt die Eigennutzorientierung und reduziert pro-soziales Verhalten; und wegen des politischen Wettbewerbs werden mit politischen Entscheidungen nicht nur Bürgerinteressen verfolgt, sondern auch Parteiinteressen – „die Gren-

---

[61] Gleichwohl ist zuzugestehen, dass sonderinteressengeleitetes Verhalten solchen Amtsträgern leichter fallen dürfte, die ihre moralische Bindung an das Gemeinwohl leichter ausblenden können, für die die Verfolgung von Sonderinteressen daher mit geringeren, mit der kognitiven Dissonanz verbundenen, „internen Kosten" einher geht.

[62] Fragen in diese Richtung wirft auch *U. Di Fabio*, Parteien und Gemeinwohl, in: *M. Morlok u. a.* (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 38, 43 auf, wenn er darüber nachsinnt, „ob die im Wettbewerb untereinander stehenden Parteien der ideale Ort für die Diskussion des Gemeinwohls sind", ob „die deformierenden Bedingungen einer sich parzellierenden Mediendemokratie die Parteien nicht vielmehr zum schlechtesten Ort für einen rationalen Gemeinwohldiskurs" machen.

zen zwischen allgemeinen und partikularen Interessen verschwimmen“[63]. Eine gelungene Umsetzung des vorherrschenden Leitbildes demokratischer Herrschaft setzt indessen voraus, dass die Amtsträger im Gemeinsinn – als Verschränkung von Gemeinwille und Gemeinwohl – handeln und von anderen Einflüssen unabhängig sind und dass bei der wettbewerblichen Interessenaggregation jenseits der aggregierten Bürgerinteressen liegende Einflüsse keine Rolle spielen.

Werden in den Aggregationsprozess zur Herbeiführung politischer Entscheidungen andere als die Interessen der Bürger eingespeist – Interessen einer Partei, des Parteienoligopols oder einflussnehmender Sondergruppen – dann sind die Entscheidungen definitionsgemäß nicht gemeinsinnig, sondern Ausfluss von Macht: Ihr *Input* ist nicht der Gemeinwille, ihr *Output* dient nicht dem Gemeinwohl – und damit fehlen fundamentale Stützen demokratischer Legitimation. In diesen Situationen realisiert sich *James Madisons* Befürchtung, dass der Staat immer wieder zum Werkzeug von (ggf. unterschiedlichen) Gruppen wird, die sich der Staatsgewalt bemächtigen, um ihre Partikularinteressen durchzusetzen.[64] Wann die Parteien im politischen Wettbewerb (ausschließlich) Bürgerinteressen aggregieren, wann sie Sonderinteressen verfolgen und wann ihre eigenen, ist indessen nicht zweifelsfrei feststellbar (und in der Regel finden sie Maßnahmen, mit denen sie verschiedene Interessentypen zugleich bedienen). Die Parteien werden vielmehr bemüht sein, jede von ihnen herbeigeführte Entscheidung als im Interesse ihrer Wählerschaft liegend erscheinen zu lassen.[65] Mit Blick auf die komplexen Mechanismen, durch die Parteien schlussendlich Entscheidungen herbeiführen, ist nicht klar, ob tatsächlich noch die ursprünglichen Individualinteressen aggregiert und in eine soziale Präferenzordnung überführt werden, oder ob nicht vielmehr ein entstelltes Zerrbild nicht klar definierter Interessen ohne Rückbindung an den Gemeinwillen zur Grundlage politischer Entscheidungen gemacht wird.

b) Prinzipielle Unmöglichkeit?

Selbst wenn man einen Moment lang ausblendet, dass unklar ist, was eigentlich aggregiert wird, erinnern Befunde der *Social Choice* Theorie an die fundamentale Fragwürdigkeit von Aggregationsvorstellungen. Die *Social Choice* Theorie

[63] *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H. H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 112.

[64] *D.J. Levinson*, Parchment and Politics, Harv. L. Rev. 124 (2011), 657, 666 (dort bei Fn. 16).

[65] So formuliert *O. Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, 2005, § 36, Rn. 88, dass sich niemand leisten könne, „Forderungen mit nacktem Klientelegoismus“ zu rechtfertigen, so dass der „Verrat an den Interessen der Allgemeinheit“ geleugnet werden müsse (siehe oben bei II., Fn. 114).

untersucht die Fragen, die sich bei der Aggregation individueller Interessen zu einer sozialen Präferenz- und Wohlfahrtsfunktion stellen: Wie kann aus der Vielzahl individueller „Präferenzen“ (oder im hier eingeführten Duktus: Interessen) eine Entscheidung abgeleitet werden, die den Nutzen der Gemeinschaft maximiert?[66]

aa) Arrow'sches Unmöglichkeits-Theorem

Der *Social Choice* Theorie zufolge müssen bei der Entscheidungsfindung sogenannte *Condorcet*-Zirkel[67] vermieden werden, damit eine Wohlfahrtsfunktion konstruiert werden kann, die dem demokratischen Prinzip folgend an die Präferenzen der einzelnen Wähler rückgebunden ist. Ein *Condorcet*-Zirkel beschreibt eine Präferenzordnung, die es unmöglich macht, ein widerspruchsfreies Ergebnis zu erzielen. Lehrbuch-Beispiel für einen solchen Zirkel ist eine Entscheidungsfunktion, die zu folgender Präferenzordnung führt: $(a > b)$ und $(b > c)$ und $(c > a)$, wobei a, b und c Entscheidungsoptionen sind. Bei diesem Ergebnis kann nicht bestimmt werden, welche Option vorzugswürdig ist (siehe Abbildung 1: *Condorcet*-Zirkel).

Mit seinem Unmöglichkeitstheorem hat der spätere Nobelpreisträger *Kenneth Arrow* in seiner Dissertation 1951 gezeigt, dass es prinzipiell keinen Mechanismus der Aggregation individueller Präferenzen in eine soziale Präferenzordnung gibt, der solche Zirkel ausschließen kann und damit zu transitiven („rationalen“) Ergebnissen führt, wenn man an das Aggregationsverfahren ge-

[66] Die Forschungsergebnisse der *Social Choice* Theorie konfrontieren Rechtswissenschaft und Allgemeine Staatslehre mit fundamentalsten Anfragen an die Vorstellung von demokratischer Interessenaggregation; und sie haben zunächst einmal nichts mit den politischen Parteien zu tun. Angesichts der grundstürzenden Natur dieser Einsichten für das Verständnis von Wahlen und Abstimmungen und für das Verständnis von zentralen staatsrechtlichen Begriffen wie Demokratie und Gemeinwohl ist es erstaunlich, dass die *Social Choice* Theorie in der rechtswissenschaftlichen Literatur verhältnismäßig wenig Beachtung gefunden hat. Ausnahmen bilden etwa *C. Engel*, Offene Gemeinwohldefinitionen, Rechtstheorie 32 (2001), 23, der sich der Frage widmet, ob die Definition des Gemeinwohls in der Folge des Arrow'schen Unmöglichkeitstheorems ausgeschlossen ist und *M. Anderheiden*, Gemeinwohl in Republik und Union, 2006, 5ff. *B. Schlink*, Abwägung im Verfassungsrecht, 1976 stellt soweit ersichtlich das Unmöglichkeitstheorem erstmals in der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur dar, und macht es für die Frage fruchtbar, ob eine Abwägung (also der letzte Schritt im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung) rational möglich ist.

[67] Nach dem französischen Philosophen und Politiker *Nicolas Marquis de Condorcet* (1743–1794); vgl. *N. Marquis de Condorcet*, Essai sur l'application de l'analyse à la probalité des decisions rendues à pluralité des voix, 1785; siehe auch *M. Anderheiden*, Gemeinwohl in Republik und Union, 2006, 5f.; *C. Engel*, The Impossibility of Turning Arrow's Impossibility Theorem Epistemic, in: *C. Engel/L. Daston* (Hrsg.), Is there Value in Inconsistency?, 2006, 129, 131f.; *B.J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1.

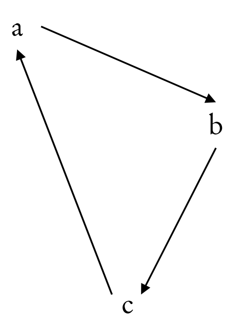


Abbildung 1: *Condorcet*-Zirkel.

wisse Anforderungen stellt und wenn zwei oder mehr Wähler über mehr als zwei Optionen abstimmen.[68]

Dabei leuchten die Anforderungen, die *Arrow* an den Aggregationsmechanismus stellt, intuitiv ein. Es sind derer vier: *Erstens* soll der Mechanismus völlig unabhängig davon sein, ob die Präferenzen der Individuen eine bestimmte Struktur oder Ordnung haben – der Wähler darf alles wollen, er soll in dieser Hinsicht keinen Beschränkungen unterliegen („*unrestricted domain*"). Der Aggregationsmechanismus soll also in allen denkbaren Situationen aus den Präferenzordnungen der Wähler eine rationale soziale Präferenzordnung erzeugen. *Zweitens* soll das Ergebnis der Aggregation nicht systematisch von den Präferenzen eines einzigen Individuums abhängen („*non-dictatorship*"). *Drittens* soll gelten, dass eine Option *a*, die von allen Wählern einer anderen Option *b* vorgezogen wird, auch in der sozialen Präferenzordnung der Option *b* vorgezogen werden soll („*weak pareto*"). *Viertens* soll die Ordnung der Präferenzen von irrelevanten Alternativen unabhängig sein („*independence of irrelevant alternatives*"). Das bedeutet, dass das Streichen einer nicht gewählten Option das Ergebnis der Wahl nicht verändern darf. Umgekehrt darf das Hinzufügen einer Option *b* bei einer Wahl, die *a* als Sieger ergeben hat, nur dazu führen, dass *a* oder *b* als Sieger hervorgehen, nicht aber eine dritte Option. Bei diesem Erfordernis handelt es sich um eine recht technische Beschränkung, die der Beobachtung geschuldet ist, dass gewisse Mechanismen das ungewöhnliche und schwer interpretierbare Ergebnis hervorbringen, dass sich die soziale Präferenzordnung verändert, wenn man eine für das Ergebnis im Übrigen irrelevante Option streicht, so dass die Wähler nicht mehr über sie abstimmen.

[68] *K.J. Arrow*, Social Choice and Individual Values, 1951. Eine ausgezeichnete, für Juristen geschriebene deutschsprachige Darstellung findet sich bei *B. Schlink*, Abwägung im Verfassungsrecht, 1976, 160ff. Zum Ganzen auch *E. V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: *U.J. Schröder/A. v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, 2011, 211, 231ff.

bb) Folgen der Unmöglichkeit

Wenn man *Arrows* Anforderungen an einen Aggregationsmechanismus teilt, folgt daraus die Unmöglichkeit, individuelle Präferenzen widerspruchsfrei in eine soziale Präferenzordnung zu überführen; kann man dies aber nicht widerspruchsfrei, dann kann man es der mathematischen Logik zufolge – *ex falso quodlibet* – auch nicht willkürfrei. Die willkürfreie Rückführbarkeit von Kollektiventscheidungen auf individuelle Präferenzen ist aber nach dem überkommenen Leitbild gerade ein zentrales Anliegen, das mit dem demokratischen Prozess verfolgt wird. Die Konzeption des Gemeinwohls gerät dementsprechend ins Wanken, wenn man es als Aggregat versteht.

Agenda-Manipulation und Ostrogorski-Paradox

Dass einiges dafür spricht, dass im politischen Betrieb regelmäßig fundamentale Aggregationsprobleme auftreten, belegt die exemplarische Untersuchung der Abstimmung über den Sitz der Hauptstadt nach der deutschen Wiedervereinigung. Eine Studie, die aus dem Abstimmungsverhalten der Abgeordneten des deutschen Bundestages ihre Präferenzen rekonstruiert, weist nach, dass der Entscheidung zwischen Bonn und Berlin zirkuläre Präferenzen zugrunde lagen, das Ergebnis damit aller Wahrscheinlichkeit nach ein Artefakt der Abstimmungsreihenfolge war.[69] Mit anderen Worten: Dass Berlin heute die Hauptstadt der Bundesrepublik ist, liegt mit einiger Wahrscheinlichkeit daran, dass im Bundestag in einer bestimmten Reihenfolge über die verschiedenen Optionen abgestimmt wurde (und das, obwohl dem Ältestenrat dieses Problem bewusst war!); wäre in einer anderen Reihenfolge abgestimmt worden, hätte das Ergebnis wohl anders ausgesehen. Wohlgemerkt: Es geht hierbei nicht um taktisches Abstimmungsverhalten oder um psychologische Effekte, sondern allein um mathematische Logik.

Dieses konkrete Beispiel zeigt auf, an welchen Problemen Aggregationsmechanismen (und insbesondere Wahl- und Abstimmungsverfahren) kranken.[70] Die im Beispiel der Hauptstadt-Abstimmung geschilderte Fehlerquelle – und damit auch potenzielle Manipulationsmöglichkeit – ist als „*Agenda-Setting*" bekannt.[71] Lässt man über mehrere Optionen paarweise abstimmen, ist das Endergebnis – wie bei der Hauptstadtentscheidung – oftmals von der konkret

---

[69] *W. Leininger*, The Fatal Vote: Berlin versus Bonn, FinanzArch. 50 (1993), 1.

[70] *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133, 153 ff.

[71] Siehe dazu grundlegend *K. A. Shepsle/B. R. Weingast*, Structure-induced equilibrium and legislative choice, Public Choice 37 (1981), 503; ferner *M. D. Adler*, Rational Choice, Rational Agenda-Setting and Constitutional Law, in: *C. Engel/A. Héritier* (Hrsg.), Linking Politics and Law, 2003; *R. H. Pildes/E. S. Anderson*, Slinging Arrows at Democracy, Colum. L. Rev. 90 (1990), 2121, 2196ff. Vgl. zum Ganzen *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice

gewählten Kaskade, d. h. von der Abstimmungsreihenfolge abhängig. Ein Lehrbuchbeispiel[72] mag das veranschaulichen: Man stelle sich 21 Wähler vor, die hinsichtlich dreier zur Wahl stehenden Optionen – *a*, *b* und *c* – folgende Präferenzen haben: 10 Wähler haben die Präferenzordnung (*a* > *b* > *c*), 6 Wähler (*b* > *c* > *a*) und 5 Wähler (*c* > *a* > *b*). Die paarweise Abstimmung führt nun je nach Abstimmungsreihenfolge zu unterschiedlichen Ergebnissen:

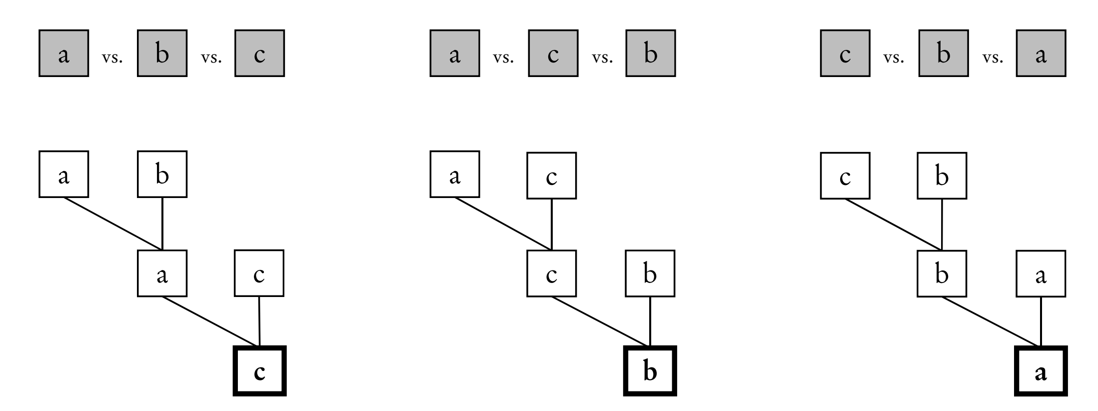


Abbildung 2: *Agenda-Setting*-Problem.

Mit dem Agenda-Setting verwandt ist das „*Ostrogorski*-Paradox“[73], wonach in Fällen, in denen *en bloc* über bestimmte Fragen abgestimmt wird, eine Verknüpfung unterschiedlicher thematischer Gegenstände dazu führen kann, dass am Ende teilweise andere Ergebnisse stehen, als wenn man einzeln über die jeweiligen Themen abgestimmt hätte.[74] Auch dies soll ein Lehrbuchbeispiel[75] illustrieren (s. Abbildung 3).

Beide Effekte erlauben der Person, die über die Tagesordnung bestimmt, potenziell erheblichen Einfluss auf das Entscheidungsergebnis zu nehmen. Und hier zeigt sich auch, wie sich politische Parteien etwa durch die geschickte Bündelung von Sachthemen zu Plattformen (vor Wahlen) oder bei einer Verknüpfung unterschiedlicher Gesetzesvorhaben (im Parlament) diese Effekte zunutze machen können, etwa um Sonderinteressen durchzusetzen.

Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.,* Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133, 154 ff.

[72] *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.,* Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133, 155.

[73] *D. W. Rae/H. Daudt*, The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision, Eur. J. Polit. Res. 4 (1976), 391.

[74] Ein Beispiel für eine solche Verbindung von Abstimmungsfragen (in diesem Fall sogar mit unterschiedlichen Mehrheitserfordernissen) stellt der 2001 vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder gestellte „verbundene Vertrauensantrag“ dar: Am 16. November 2011 verband er die Vertrauensfrage mit der Abstimmung über die Beteiligung der Bundeswehr an einem militärischen Einsatz in Afghanistan.

[75] *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.,* Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133, 162.

Wählergruppen	Anteil	Themenbezogene Parteipräferenz			Gewählte Partei	Wahlergebnis insgesamt
		Thema 1	Thema 2	Thema 3		
A	20 %	X	X	Y	X	Partei X siegt mit 60 % der Stimmen
B	20 %	X	Y	X	X	
C	20 %	Y	X	X	X	
D	40 %	Y	Y	Y	Y	
Themenbezogene Mehrheit für Partei Y		60 %	60 %	60 %		

Abbildung 3: *Ostrogorski*-Paradox.

Strategisches Wahl- und Abstimmungsverhalten

Eine Erweiterung des *Arrow*-Theorems zeigt schließlich, dass auch aus theoretischen Erwägungen völlig unklar ist, welche „Interessen" genau aggregiert werden. So kann es in der politischen Arena bei Wahlen und Abstimmungen Anreize geben, nicht die „wahren" Präferenzen zu offenbaren, sondern die Stimmabgabe von strategischen Erwägungen abhängig zu machen: „Wer Merkel haben will, wählt FDP!"[76] Mit ihren Theoremen haben *Allan Gibbard* und *Mark Satterthwaite* unabhängig voneinander gezeigt,[77] dass es bei Abstimmungen über drei oder mehr Optionen in jedem Abstimmungssystem, das den *Arrow'schen* Anforderungen genügt, Anreize geben kann, „strategisch" abzustimmen. Das bedeutet, dass es Situationen gibt, in denen es rational – also mit Blick auf den individuellen Nutzen des Wählers vorteilhaft – ist, nicht für die „wahre" Präferenz, sondern für eine andere Option zu stimmen, um ein wünschenswert(er)es Ergebnis herbeizuführen (*expressed* vs. *revealed preferences*). Damit ist nicht mehr klar, in welchem Verhältnis zueinander „wahre" und geäußerte Interessen der Wähler stehen, und wie individuelle Interessen und „aggregierter" Gemeinwille zusammenhängen.

cc) Auswege

Mit dem *Arrow'schen* Befund kann man auf unterschiedliche Art und Weise umgehen. Pragmatiker etwa weisen darauf hin, dass wir im irdischen Leben in keinem Bereich Perfektion zu erreichen vermögen, dass es mithin auch bei Wahlen und Abstimmungen nur darum gehen könne, das beste aus verschiedenen

[76] *P. Carstens,* Schlimmer geht es immer, F.A.Z. Nr. 217 v. 18. September 2013, 3.

[77] *A. Gibbard*, Manipulation of Voting Schemes: A General Result, Econometrica 41 (1973), 587; *M.A. Satterthwaite*, Strategy-proofness and Arrow's conditions: Existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions, J. Econ. Theory 10 (1975), 187.

denkbaren (suboptimalen) Systemen auszuwählen. Gerade im Recht, wo in ständig neuen Situationen Entscheidungen zu treffen seien, sei die mathematische Logik, mit der *Arrow* zu seinem Ergebnis komme, keine „angemessene Rationalitätsform". Die Aufgabe des Rechts sei es nicht, „die fundamentale Relativität aufzuheben, sondern sie auszuhalten".[78] Ein weiterer pragmatischer Versuch, der Unmöglichkeitsschlussfolgerung zu entrinnen, liegt darin, zu postulieren, dass in aller Regel ohnehin nur zwei Optionen zur Wahl stehen, oder dass jedenfalls rekursiv Vorentscheidungen fallen, bis letztlich nur noch zwei Optionen zur Wahl stehen.[79] Das vermag freilich nicht zu überzeugen, weil politische Entscheidungen oft eine Vielzahl von Entscheidungen bündeln, im politischen Betrieb in aller Regel mehr als zwei Optionen zur Wahl stehen und weil gerade die Reduzierung der Optionen durch wiederholten paarweisen Vergleich („*tournament*-Verfahren") besondere Schwierigkeiten bereitet. Außerdem kann die Bündelung von Themen, wie das *Ostrogorski*-Paradox zeigt, mit eigenen Schwierigkeiten verbunden sein.[80]

Vor allem die Ökonomie als Heimat der *Social Choice* Theorie ist dagegen bemüht, der *Arrow'schen* Schlussfolgerung dadurch zu entgehen, dass sie die vier Grundannahmen genauer untersucht und jedenfalls teilweise weniger streng zu formulieren versucht.[81] Aussichtsreichster Kandidat ist dabei das Kriterium „*unrestricted domain*": Selbst wenn die Wähler bei ihrer individuellen Bewertung der zur Wahl stehenden Optionen nicht beschränkt sein sollen, könnte es doch sein, dass ihre Präferenzen gleichsam „natürlich" wohlgeordnet, nicht so erratisch sind, wie *Arrow* es für sein Theorem zulässt, sondern vielmehr eine Struktur haben. Alternativ könnten die Unterschiede bei der Bewertung von Optionen bisweilen nur marginal sein oder könnten Bewertungsunterschiede kompensiert werden.

Ein Beispiel für Präferenzstrukturen, für die *Arrows* Unmöglichkeitstheorem nicht gilt, für das es also theoretisch einen rationalen Aggregationsmechanismus gibt, sind „*single-peaked preferences*" (siehe Abbildung 4):[82] Wenn man

---

[78] *C. Engel*, Offene Gemeinwohldefinitionen, Rechtstheorie 32 (2001), 23, 49.

[79] *B.J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1, 21.

[80] *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.*, Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133, 154 ff.

[81] Vgl. etwa *J. Coleman/J.A. Ferejohn*, Democracy and Social Choice, Ethics 97 (1986), 6; *J.A. Ferejohn/M.P. Fiorina*, The Paradox of Not Voting, Am. Polit. Sci. Rev. 68 (1974), 525; *R.H. Pildes/E.S. Anderson*, Slinging Arrows at Democracy, Colum. L. Rev. 90 (1990), 2121; *A. Sen*, The Possibility of Social Choice, Am. Econ. Rev. 89 (1999), 349 (Nobelpreisrede, m.w.N.) und *C. Engel*, Offene Gemeinwohldefinitionen, Rechtstheorie 32 (2001), 23 haben speziell für den politischen Prozess gegen diese Perspektive argumentiert. Zum Ganzen auch *E. V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: *U.J. Schröder/A. v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, 2011, 211, 221 ff.

[82] Eine „*single-peaked*" Präferenzordnung zeichnet sich allgemein gesprochen dadurch aus, dass die verschiedenen Optionen auf einer Achse dergestalt geordnet werden können,

etwa die Positionen der politischen Parteien betrachtet, dann müsste die Ordnung der Optionen – also hier etwa die Reihung der Parteien von „links" nach „rechts" – für alle Wähler gleich sein, die Präferenzordnung jedes Wählers dürfte nur ein Maximum („Idealpunkt") haben, und mit der Entfernung von diesem Maximum müsste die Wertschätzung für die anderen Optionen streng monoton abfallen. Solche Annahmen scheinen im ersten Zugriff plausibel, zwingend sind sie indessen nicht. Welche Beschränkung eine solche Annahme bedeutet, zeigt ein einfaches Gedankenspiel: Will man *single-peaked preferences* im politischen Raum annehmen, dann darf es keine Wähler geben, die etwa CDU und Grüne (vielleicht wegen für die Wähler besonders wichtiger, von diesen beiden Parteien geteilter Werte) SPD und FDP vorziehen oder deren am meisten wertgeschätzte Optionen jeweils am Rand liegen (etwa, weil sie Extreme bevorzugen).

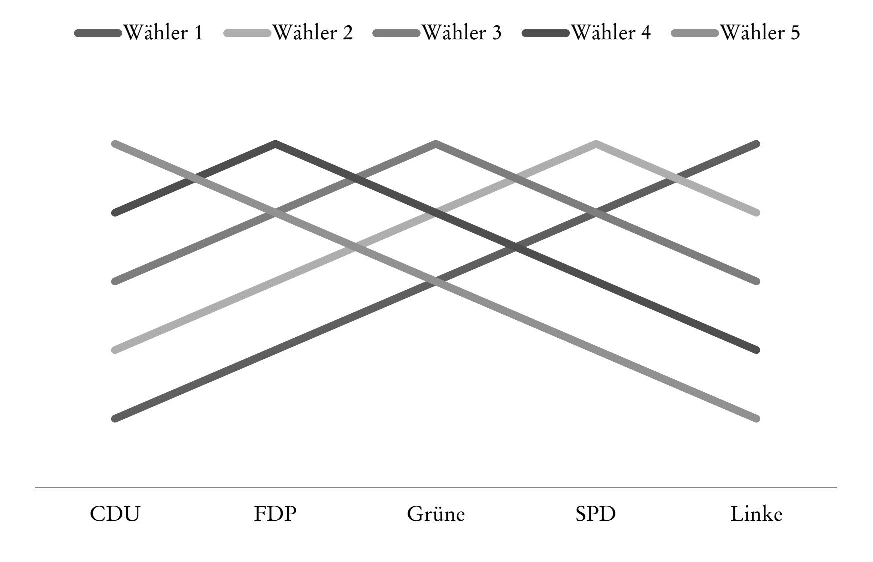


Abbildung 4: Beispiel für „*Single-Peaked Preferences*".

Ob *Arrows* Unmöglichkeitstheorem für die Rechtswirklichkeit und bei der Ausgestaltung der politischen Institutionen – etwa des Wahlrechts – ein Problem darstellt, ist letztlich eine Frage der Annahmen über die Wirklichkeit und damit eine empirisch schwer zu beantwortende Frage. Ergebnisse wie jene zu den Abstimmungen bei der Verlegung der deutschen Bundeshauptstadt legen allerdings nahe, dass solche Aggregationsprobleme nicht unwahrscheinlich sind.

---

dass jedes Individuum einen einzigen Idealpunkt hat und die Bewertung der anderen Optionen streng monoton fällt, je weiter man sich in jede Richtung vom Idealpunkt wegbewegt; wichtig ist, dass die Anordnung der Optionen auf der Achse für alle Wähler gleich sein muss. Eine Anwendung, die auf solchen Präferenzen baut, ist das Medianwähler-Theorem, dazu schon oben bei V., Fn. 47 (m.w.N.); siehe auch *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *dies.,* Ökonomische Methoden im Recht, 2010, 133, 140ff.

Eine dritte Möglichkeit, mit der Unmöglichkeit rationaler Aggregation umzugehen, könnte sein, den Versuch aufzugeben, soziale Präferenzordnungen aus individuellen Präferenzen abzuleiten – oder mit anderen Worten politische Gemeinwohlentscheidungen an aggregierten Individualinteressen auszurichten. Das würde einerseits die *Arrow'schen* Einsichten ernst nehmen, und andererseits dem Umstand Rechnung tragen, dass es im Recht eben gerade nicht darum geht, „die fundamentale Relativität aufzuheben, sondern sie auszuhalten".[83]

Insgesamt weisen die hier erörterten prinzipiellen Schwierigkeiten einer Aggregation von Präferenzen oder Interessen darauf hin, dass Demokratievorstellungen, die jedenfalls schwerpunktmäßig auf einer Aggregation von Interessen fußen, bei der Konstruktion von Gemeinwille und Gemeinwohl, aber eben auch bei einer „abbildenden" Repräsentation[84] auf Probleme stoßen, die nicht leicht zu beheben sind.

---

[83] *C. Engel*, Offene Gemeinwohldefinitionen, Rechtstheorie 32 (2001), 23, 49.

[84] Instruktiv zur empirischen Analyse von Repräsentation *W.J. Patzelt* (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen, 2003; siehe darin insbesondere *ders.*, Parlamente und ihre Funktionen, 17 wo, aufbauend auf *H.F. Pitkins* Analyse (The Concept of Representation, 1972), Repräsentation als „Systemeigenschaft" von Regierungssystemen oder Parlamenten behandelt wird. Davon leitet *Patzelt* drei Kriterien ab, anhand derer ermittelt werden kann, inwiefern Repräsentation gegeben ist – eine dieser notwendigen Bedingungen, die Möglichkeit der Repräsentanten, ihrer Pflicht nachzukommen, „sich eine möglichst klare Vorstellung von der komplexen Interessenlage der Repräsentierten zu erarbeiten", ist durch die hier gezeigte wettbewerbliche Aggregation von Interessen mindestens gefährdet; eine weitere wird durch Ämterpatronage und Drehtüreffekt behindert, da eine wirkliche Repräsentationsbeziehung nur vorliegt, wenn die Repräsentanten auch wirksam abgewählt werden können (*a.a.O.*, 19).

VII. Reform des Parteienrechts oder Reform des Verfassungsrechts?

> The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds.
>
> *John Maynard Keynes*[1]

Es scheint auf der Hand zu liegen, dass zwar nicht die Entfaltung der Demokratie, wohl aber die Entwicklung unseres gegenwärtigen politischen Systems weitgehend abgeschlossen, sein Potenzial beinahe ausgeschöpft ist. Das Parteien-Paradox, die Gleichzeitigkeit und Gleichursächlichkeit positiver wie negativer Folgen der Parteienstaatlichkeit, ist nachgerade Folge der institutionellen Ausbuchstabierung des gegenwärtig vorherrschenden Leitbildes demokratischer Herrschaft; es prämiert und fördert die Verfolgung partikularer Interessen. Diese Regeln verstärken ein interessenorientiertes Demokratieverständnis, das wiederum weitere rechtliche Verfestigung erfährt; es entwickelt sich eine Spirale, in der sich eine bestimmte Vorstellung von Demokratie perpetuiert und stabilisiert.

Nach den bisherigen Ausführungen drängt sich die Einsicht auf, dass die Lösung der mit der Parteienstaatlichkeit verbundenen Probleme nicht unmittelbar auf der Ebene der konkreten rechtlichen Regeln ansetzen kann. Vieles, was man mit dem ökonomischen Modell analysieren kann, ist im Modellrahmen nicht zu korrigieren.[2] Zwar kann, wie in den Parteienwissenschaften intensiv diskutiert wird, auch hier der politische Prozess noch optimiert werden. So gibt es etwa vielversprechende und zum Teil bereits erfolgreich umgesetzte Ansätze, Erfahrungen mit der Regulierung von Märkten auf den Parteienstaat zu übertragen

---

[1] *J.M. Keynes*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (1936), 2009, XI (Vorwort zur englischen Ausgabe, ursprüngliche Übersetzung von *F. Waeger*, überarbeitet durch *S. Schneider* und *J. Kromphardt*): „Die Schwierigkeit liegt nicht so sehr in den neuen Gedanken, als in der Befreiung von den alten, die sich bei allen, die so erzogen wurden, wie die meisten von uns, bis in die letzten Winkel ihres Verstandes verzweigen."

[2] Die Lösungen, an denen Ökonomen – innerhalb des Modellrahmens – in solchen Fällen arbeiten, werden als „zweitbeste Lösungen" bezeichnet (grundlegend *R.G. Lipsey/K. Lancaster*, The General Theory of Second Best, Rev. Econ. Stud. 24 [1956], 11).

und ein „Wettbewerbsrecht für Parteien" zu etablieren,[3] indem beispielsweise Gerichten eine kartellamtsähnliche Funktion als „Hüter des politischen Wettbewerbs"[4] zugedacht wird; ein weiterer Ansatzpunkt ist die Stärkung direktdemokratischer Elemente.[5] Doch die Ursachen für die zum demokratischen Verdruss führenden Defizite der politischen Ordnung liegen, wie gezeigt, primär eine Ebene darüber, im überkommenen Leitbild demokratischer Herrschaft – und erst sekundär, gleichsam als institutioneller Reflex des Leitbildes, in den konkreten Regeln des politischen Prozesses.[6]

Denn der Rückgriff des demokratischen Prozesses auf wettbewerbliche Interessenaggregation, die *per definitionem* Individualinteressen zum Dreh- und Angelpunkt politischer Entscheidungen macht, erzeugt ein Spannungsverhältnis zur tief verwurzelten Idee der Gemeinsinnigkeit politischer Herrschaft und der Amtsträger, die sie ausüben.[7] Politische Entscheidungen sollen gerade losgelöst von Eigen- und Verbandsinteressen sein, die geliehene Macht soll „keine

---

[3] Dazu etwa *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; *S. Issacharoff*, On Political Corruption, Harv. L. Rev. 124 (2010), 118; *S. Issacharoff/D.R. Ortiz*, Governing Through Intermediaries, Va. L. Rev. 85 (1999), 1627; *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *P. Häberle u.a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 408.

[4] *S. Issacharoff/R.H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643; *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u.a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59.

[5] *M. Morlok*, Für eine zweite Generation des Parteienrechts, in: *D.T. Tsatsos* (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, 53, der auch die Notwendigkeit kritischer Begleitung der Parteienstaatlichkeit durch die Wissenschaft unterstreicht. – Vgl. auch *P.M. Huber*, Parteien in der Demokratie, in: *P. Badura/H. Dreier* (Hrsg.), FS 50 Jahre BVerfG, Bd. 2, 2001, 609, 625, der die heutige Ausgestaltung des Parteienrechts für „verfassungsrechtlichen ‚Ballast' aus vorkonstitutioneller Zeit" hält und daher „ein klares Regelungsregime, das etwa die Fragen der erwerbswirtschaftlichen Betätigung, der Medienbeteiligungen und des Parteivermögens" regelt, anmahnt, weil andernfalls die Gefahr drohe, dass die „Parteien in die Illegalität abrutschen." – Vgl. auch *D.A. Chalmers*, Reforming Democracies. Six Facts About Politics That Demand A New Agenda, 2013.

[6] Es ist richtig, dass die genannten Institutionen die Parteien allenfalls ergänzen, nicht ersetzen können – *nichts* kann heute die Parteien ersetzen (so auch *P. Graf Kielmansegg*, Gemeinwohl durch politischen Wettbewerb, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 125, 134). Wenn man ein System mit schwächeren oder ganz ohne Parteien anstrebt, wenn man mehr Demokratie erreichen will, dann muss man *Demokratie anders denken*, aber man kann nicht versuchen, mit anderen Institutionen die Parteien zu verdrängen (dazu im Folgenden ausführlich). Das verkennt etwa *U. v. Alemann*, Brauchen wir noch politische Parteien?, in: *P. Häberle u.a.* (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, 1, wenn er in seiner Parteienapologie auf der institutionellen Ebene verharrt und nur „Protestgruppen, politische Bewegungen, direkt[e] Demokratie oder e-democracy" als Alternativen untersucht (These V), um zum Ergebnis zu kommen, dass weder „die Verachtung noch die Abschaffung der Parteien, sondern ihre Reform" mehr Demokratie bringe (These VI). – Ein Beitrag zum amerikanischen Diskurs, der auch der Logik institutioneller Optimierungen verhaftet bleibt und daher resignativ wirkt, findet sich bei *T.E. Mann/N.J. Ornstein*, It's Even Worse Than It Looks, 2012.

[7] Dazu oben II.1.c und II.2.c.

Pfründe zur wirtschaftlichen Versorgung ihres Besitzers“[8] sein, nicht „zur Selbstbedienung von Kader und Klientel entarten.“[9] Der interessenorientierte Wettbewerb fördert indessen auf eine Art genau das. Damit verlangt er den Amtsträgern einen Rechtfertigungs-Spagat ab: Sie müssen einen Weg finden, wie sie Individualinteressen durchsetzen – und solche Politik gleichzeitig als gemeinwohldienlich ausgeben, sie „sozialethisch bemänteln“[10]. Das Problem stellt sich aber nicht nur in Verfahren demokratischer Repräsentation, sondern auch bei direktdemokratischen Mechanismen: Wenn die politische Ordnung der Interessendurchsetzung verpflichtet ist, werden Abstimmungen dafür genutzt, wettbewerblich Interessen zu aggregieren – und aus Sicht des Abstimmenden legitimer Weise dazu, den eigenen Nutzen zu mehren.[11] Das zeigt nicht zuletzt der Umstand, dass selbst dort, wo unmittelbar demokratische Verfahren genutzt werden, in aller Regel den politischen Parteien eine zentrale Rolle zukommt.[12] Obwohl bei der Interessenverfolgung „aufgeklärter Eigennutz“[13] tonangebend sein und damit auch altruistische Entscheidungen im „eigenen Interesse“ liegen könnten, und obwohl die Mehrzahl der Bürger und Politiker ein solches an moralischen und sozialen Werten orientiertes Verhalten für sich in Anspruch nehmen dürfte, ist das Gefühl vorherrschend, dass diese Dimension persönlichen Verhaltens in der politischen Arena kaum zum Tragen kommt. Vielfach herrscht der Eindruck, die „Staatspraxis [stehe] im Widerspruch zum Gemeinwohl.“[14]

Begreift man wettbewerbliche Interessenaggregation zur Legitimierung demokratischer Herrschaft als besondere Ausprägung eines Marktregimes, dann kann man mit anderen Worten sagen, dass die Defizite der politischen Ordnung

---

[8] *J. Isensee*, Öffentlicher Dienst, in: *E. Benda u.a.* (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, 1527, 1536 (Rz. 19).

[9] *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 101.

[10] *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 111.

[11] So äußern sich vor allem Vertreter deliberativer Demokratietheorien skeptisch zu den Chancen direkter Demokratie, weil die Veränderung der Verfahren nichts substantiell ändere; vgl. etwa *H. Buchstein*, Die Zumutungen der Demokratie, in: *ders.*, Demokratietheorie in der Kontroverse, 2009, 73, 99, Fn. 36 (m.w.N.). – *P. Graf Kielmansegg*, Die Grammatik der Freiheit, 2013, 98 weist darauf hin, dass Demokratie mit einer Arbeitsteilung nach dem Muster die „Politiker tragen die Gemeinwohlverantwortung, die Wähler dürfen an sich selbst denken“ nicht funktionieren kann.

[12] *R.L. Hasen*, Parties Take the Initiative (And Vice Versa), Colum. L. Rev. 100 (2000), 731. Vgl. auch *P. Graf Kielmansegg*, Die Grammatik der Freiheit, 2013, 94f.

[13] Dazu oben bei II., Fn. 170.

[14] *J. Isensee*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *H.H. v. Arnim/K.-P. Sommermann* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 95, 116.

nicht in erster Linie Folge eines (klassischen) Marktversagens – aufgrund von Fehlanreizen – sind, sondern Konsequenz dessen, dass der Markt *als Mechanismus* politische Entscheidungen oftmals fehlleitet.[15] Eine Korrektur der Anreize würde nichts daran ändern, dass die eigenen Interessen Maßstab der Entscheidungen der Akteure sind. Aus der Diskussion um *Corporate Governance*, also um gute Unternehmensführung, ist bekannt, dass die Korrektur von Anreizsystemen nur in sehr beschränktem Umfang Erfolg verspricht, wenn es darum geht, korruptes Verhalten zu unterbinden.[16] Ähnliches ist mit Blick auf die ernüchternde Bilanz der Wirksamkeit vielfältiger Regulierungsversuche im politischen System der USA – die Orchestrierung des Kampfes um politische Macht als „regulierte Rivalität“[17] – festzustellen. Wie in der Unternehmenswelt hat eine solche Ausrichtung systemischer Reformen an den „schwarzen Schafen“ per Saldo wohl mehr geschadet denn genützt; jedenfalls nimmt die Zufriedenheit der Bürger mit ihrem politischen System trotz solcher Maßnahmen kontinuierlich ab.[18] Stark eigennutzorientierte Akteure sind zu beflissen, wenn es darum geht, Schlupflöcher zu finden, und in einem Wettbewerbsumfeld werden sie für diese Fähigkeit belohnt.

So sinnvoll Überlegungen zu einer klügeren *Regulierung* des politischen Marktes sind, so sehr greifen sie daher zu kurz. Vielmehr tut eine *Liberalisierung* der politischen Ordnung Not, im Sinne einer Reflexion, Adjustierung und Evolution der grundlegenden Paradigmen und Parameter (um nicht erneut zu sagen: des Leitbildes), die heute den politischen Prozess definieren, um damit andere Regeln und Institutionen zu ermöglichen. Eine Reform des Parteienrechts wird die gewünschte Linderung hinsichtlich der Defizite des Parteienstaats also nicht bringen, es bedarf einer Reform der die demokratische Ordnung prägenden Ideen und in der Folge des Staatsrechts, das die demokratische Ordnung verfasst.[19] Um es mit einer Analogie aus dem Kriegsvölkerrecht zu sagen: Der Fokus der Weiterentwicklung kann nicht darauf liegen, das *ius in bello* zu optimieren, es muss vielmehr darum gehen, das *ius contra bellum* zu stärken. Das legt nahe, die Regulierungsstrategie nicht allein auf die Festigung und Weiterentwicklung des Wettbewerbs und seiner Aufsicht zu fokussieren

---

[15] *D.J. Levinson*, Market Failures and Failures of Markets, Va. L. Rev. 85 (1999), 1745.

[16] *M. Osterloh/B.S. Frey*, Corporate Governance for Crooks? The Case for Corporate Virtue, in: *A. Grandori* (Hrsg.), Corporate Governance and Firm Organization, 2004, 191. Ähnlich *E.G. Mahrenholz*, Eigeninteressen von Parteien, in: *M. Morlok u.a.* (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 108, 109: „Die Schwierigkeiten [eigeninteressierte Parteien mit der Förderung des Gemeinwohls zu betrauen, E.T.] sind eingrenzbar. Sie sind nicht behebbar. Macht verführt.“

[17] *N.L. Rosenblum*, On the side of the angels, 2008, 12 und passim.

[18] Dazu oben I.1.a.

[19] Diese der Arbeit insgesamt zugrundeliegende Vorstellung ist inspiriert von der Arbeit *Ludwik Flecks*, vgl. *L. Fleck*, Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache, 2002; *S. Werner/C. Zittel*, Ludwik Fleck: Denkstile und Tatsachen, 2011.

(so wichtig diese sein mag), sondern den Blick auch auf alternative Mechanismen für die Herbeiführung politischer Entscheidungen – die nicht darauf abzielen, Interessen im Wettbewerb zu aggregieren – zu richten.[20] Solche nicht-wettbewerblichen Regeln können reflexartig dazu führen, dass die Macht der Parteien reduziert wird, weil diese „entbehrlich" werden; denn deren starke Rolle ist wie erörtert gerade Folge der wettbewerblichen Interessenaggregation. Das wiederum führt insgesamt zur Liberalisierung der politischen Ordnung.

[20] Ähnlich *H. Buchstein*, Die Zumutungen der Demokratie, in: *ders.*, Demokratietheorie in der Kontroverse, 2009, 73, passim (insbesondere 98f., 101f.); siehe dazu auch die sehr instruktiven Beiträge in *I. Shapiro/S. Macedo* (Hrsg.), Designing Democratic Institutions, 2000. – Zu den rechtlichen Bedingungen einer solchen „Verfassungsentwicklung" vgl. *B.-O. Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, 89ff., 286ff.

VIII. Ausblick: Demokratie ohne Parteien?

We'd all like t' vote fer th' best man,
but he's never a candidate.

Kin Hubbard[1]

Die Verfassung des demokratischen Prozesses der Bundesrepublik Deutschland hat einen vergleichsweise sehr hohen Entwicklungsstand erreicht. Aber sie ist nicht am Ende ihrer Geschichte angelangt,[2] sie hat sich weder überlebt[3] noch ihr Potential vollends ausgeschöpft. Der politische Prozess ist zuverlässig organisiert, aber die Art der Organisation entfaltet Nebenwirkungen. Gerade eine sehr gute politische Ordnung ist – zumal wenn sich Krisensymptome zeigen – verbesserungs*würdig*, sie verdient ein stetes Bemühen um Optimierung, auch wenn es letztlich keine „perfekten" Institutionen geben kann. Was folgt in diesem Sinne aus der kritischen Analyse des Parteienstaats? Es hat sich gezeigt, dass der institutionelle Rahmen der verfassten politischen Ordnung es den Akteuren erschwert, sich für das gemeine Ganze einzusetzen. Wie kann er in Anbetracht dieser Beobachtung so fortentwickelt werden, dass die durchaus vorhandenen pro-sozialen Impulse[4] wieder eine Chance bekommen, sich auszuwirken? Im Folgenden sollen Korridore für das weitere Nachdenken, verhaltenswissenschaftlich fundierte Ansatzpunkte für die Fortentwicklung des Rechts skizziert werden.

---

[1] Aus: *K. Hubbard*, The Best of Kin Hubbard: Abe Martin's Sayings and Wisecracks, Abe's Neighbors, His Almanack, Comic Drawings (um 1905), 1995, 14 („Wir würden ja für den Besten stimmen, aber der kandidiert halt nie." – eigene Übersetzung).

[2] *F. Fukuyama*, The End of History?, National Interest 16 (1989), 3; *ders.*, The End of History and the Last Man, 2006. – Dazu schon oben I.1.d.

[3] So etwa *C. Crouch*, Post-Democracy, 2004.

[4] Vgl. etwa *C. Engel/L. Zhurakhovska*, You Are In Charge. Experimentally Testing the Motivating Power of Holding a (Judicial) Office, 2013. Das folgt ferner aus den dargelegten Befunden, dass eine Interessen- und Wettbewerbsfokussierung Menschen eigennütziger handeln lässt (dazu etwa oben VI.1.b, bei Fn. 26 – *crowding out*; siehe auch oben VI.1.a, bei Fn. 8 – bedingte Kooperation).

1. Anforderungen an ein alternatives Leitbild

Ein alternatives Leitbild muss also den Weg für die Entwicklung solcher Regeln bahnen, welche pro-sozialen und möglicherweise altruistischen[5] Präferenzen der Bürger größere Wirkungschancen einräumen, Akteuren mit allein oder ganz überwiegend eigennützigen Zielen den Zugang zu politischen Ämtern erschweren – und dabei Institutionen vorsehen, die das Ausnutzen sozial motivierten Verhaltens mit einiger Wahrscheinlichkeit zu verhindern vermögen.[6] Am Ende soll die demokratisch verfasste Ordnung, ausgehend vom Parlament, dem verfassungsgerichtlichen Anspruch, „Hüter des Gemeinwohls gegenüber Gruppeninteressen"[7] zu sein, besser gerecht werden. An solchen Überlegungen, die sich am Ideal einer „neutraleren" Politik orientieren, ist nichts Anrüchiges.[8]

Die grundlegenden Anforderungen an ein alternatives Leitbild demokratischer Herrschaft sind nach den einführenden Überlegungen zur Legitimation demokratischer Herrschaft unter dem Grundgesetz[9] schnell umrissen: Es muss sich im Rahmen der Trias verfassungsrechtlicher Prinzipen aus Demokratie, Republik und Recht bewegen, zur handhabbaren Konstruktion von Gemeinwille, Gemeinwohl und Gemeinsinn beitragen und in der Lage sein, Institutionen hervorzubringen, die eine funktionierende politische Ordnung zu gewährleisten vermögen, also insbesondere den politischen Diskurs strukturieren, politische Entscheidungen herbeiführen und kontrollieren und bestimmen, wer zur Entscheidung berufen ist und durch welchen Mechanismus sie zustande kommt.

Diese Anforderungen stellen freilich kaum eine Beschränkung dar, sie erlauben eine unüberschaubare Anzahl alternativer Konzeptionen. Vor dem Hintergrund des Befundes, dass die Krisensymptome der demokratischen Ordnung

---

[5] Für verschiedene Perspektiven auf und Begründungen von Altruismus vgl. etwa *K.R. Monroe*, The Heart of Altruism, 1996, insbesondere 121ff.

[6] Vgl. *J.M. Buchanan*, How Can Constitutions be Designed so that Politicians Who Seek to Serve „Public Interest" Can Survive and Prosper?, Constit. Polit. Econ. 4 (1993), 1. – Vgl. auch *H. Buchstein*, Die Zumutungen der Demokratie, in: *ders.*, Demokratietheorie in der Kontroverse, 2009, 73: „Mechanismen qualitativer Präferenzverbesserung" (98) und „Programm eines demokratischen Präferenzinterventionismus" (102). Vgl. *D.A. Chalmers*, Reforming Democracies. Six Facts About Politics That Demand A New Agenda, 2013.

[7] BVerfGE 33, 125, 156 (Rz. 121) (Facharzt [1972]).

[8] *M. Morlok*, Entdeckung und Theorie des Parteienstaats, in: *C. Gusy* (Hrsg.), Weimars lange Schatten, 2003, 238, 252f. gesteht ein, dass ein solches Ideal „nach wie vor Anziehungskraft" habe, erklärt aber, dass „keine Alternative zu den Parteien in Sicht" sei; die Kritik am Parteienstaat sei daher „immer in der Gefahr, sich in eine unselige Tradition der Parteienschelte einzureihen und eine Grundvoraussetzung der Demokratie zu diskreditieren." Das Postulat, die Parteien seien eine „Grundvoraussetzung der Demokratie", soll hier gerade hinterfragt werden. – Vgl. auch die dieser Arbeit vorangestellte „romantische" Sicht *H. Triepels*, die die „Anziehungskraft" neutralerer politischer Entscheidungsverfahren unterstreicht und als Aufforderung an die Staatsrechtslehre gedeutet werden kann, sich ernsthaft mit Alternativen auseinanderzusetzen.

[9] Siehe oben II.

– wie auch das Parteien-Paradox zeigt – nicht zu Unrecht vor allem mit den politischen Parteien in Verbindung gebracht werden, lässt sich vom Ende her gedacht als weitere Beschränkung formulieren, dass ein alternatives Leitbild Institutionen ermöglichen sollte, die jedenfalls auf lange Sicht mit schwächeren oder gar ohne Parteien auskommen.

Ferner lässt sich als sinnvolle Anforderung formulieren, dass mit dem alternativen Leitbild ein Weg vom gegenwärtigen System zu einer politischen Ordnung verbunden sein soll, der vielleicht ambitioniert ist, aber vernünftigerweise beschritten werden kann. Das ist auch deshalb eine Herausforderung, weil die politischen Parteien integraler Bestandteil des rechtlich-institutionellen Rahmens sind und diesen maßgeblich definieren. Schließlich ist zu verlangen, dass ein Misslingen der Übersetzung des Leitbildes in konkrete Institutionen nicht zu einer demokratischen Katastrophe führen wird – wenn die aufgebrachten Anstrengungen nicht genügen, um einen höheren Ordnungszustand, ein besseres Gleichgewicht zu erreichen und zu stabilisieren, wenn also das Projekt scheitert, dann soll im schlechtesten Fall der Parteienstaat wieder aufleben.

2. Wertender Interessenausgleich als Leitbild

Die folgende Skizze eines alternativen Leitbildes demokratischer Herrschaft ist als Rekalibrierung der geltenden verfassungsrechtlichen Prinzipien zu verstehen, die an die vorgefundene politische Wirklichkeit anknüpft und die Gewichtung und Interpretation der vorherrschenden Ideen behutsam modifiziert.[10] Natürlich bleiben Partikularinteressen Ausgangspunkt der politischen Ordnung,[11] aber sie sollen den politischen Prozess nicht so weitgehend dominieren, wie es heute zu beobachten ist und vielfach beklagt wird.[12] Der Wettbewerb zwischen diesen Interessen bleibt der wichtigste Gegenstand im politischen Diskurs. Und auch auf Aggregation lässt sich nicht vollständig verzichten – schon aus pragmatischen Gründen muss über politische Entscheidungen abgestimmt werden.[13] Gleichwohl sind in einem alternativen Leitbild die Schwer-

---

[10] Interessante, bisweilen recht weitgehende, Ansätze formuliert diesbezüglich die „*Beyond*-Forschung", vgl. etwa *J.J. Mansbridge*, Beyond Adversary Democracy, 1980 und *dies.* (Hrsg.), Beyond Self-Interest, 1990; ferner *M. Karlberg*, Beyond the Culture of Contest, 2007; *D. Bollier/S. Helfrich* (Hrsg.), The Wealth of the Commons, 2012.

[11] *H.H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 127f.

[12] Vgl. *L. Jensen*, Images of Democracy in Danish Social Housing, in: *M. Thompson u.a.*, Cultural Theory as Political Science, 1999, 173, 175f., 184f.

[13] *J.S. Fishkin*, When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation, 2009, 86 erklärt, dass es bei deliberativen Demokratietheorien vor allem um die Bildung von Präferenzen und Meinungen geht, während unter dem Schlagwort Aggregation die Entscheidungsregeln verhandelt würden, nach denen diese Präferenzen, wie auch immer sie zustande gekommen sind, in eine verbindliche Entscheidung überführt werden.

punkte anders zu setzen, so dass Institutionen entstehen können, die die geschilderten nachteiligen Folgen des überkommenen Leitbildes zu vermeiden helfen – und Parteien auf lange Sicht entbehrlich machen könnten.

a) Entscheidungsträger und Ausgleich

Der entscheidende Ansatzpunkt, die wirksamste Stellschraube, für ein alternatives Leitbild liegt in der bisherigen Vorstellung der Aggregation der individuellen Interessen. Die Idee, dass Interessen durch Aggregation durchgesetzt werden, strahlt auf die übrigen Elemente des Leitbildes derart prägend aus, dass Modifikationen an dieser Stelle am erfolgversprechendsten scheinen.

Der Aggregationsvorstellung haftet etwas Mechanistisches an: Der Wettbewerb aggregiert, wie von unsichtbarer Hand,[14] die Interessen zu gemeinsinnigen Entscheidungen. Deshalb wird der gesamte demokratische Prozess von den Interessen der Bürger aus gedacht. Die Bestimmung des politischen Personals, *durch* das das Volk entscheidet, wird als mit der Interessendurchsetzung eng verknüpfte Entscheidung gedeutet, gleichsam als Teil des Wettbewerbsmechanismus zur Interessenaggregation. Deshalb gibt es Wahlabstimmungen,[15] die eine enge inhaltliche Bindung der Entscheidungsträger an die Interessen ihrer Wähler gewährleisten sollen, und deshalb spielt die Verhältniswahl eine wichtige Rolle.[16]

Versteht man Demokratie dagegen nicht als Verfahren zur Interessendurchsetzung und sieht man die vornehmste Aufgabe der Entscheidungsträger nicht in der Durchsetzung, sondern im Ausgleich der vielfältigen widerstreitenden Interessen, dann erstarkt die Idee des Amtsträgerprinzips, wie sie in der Verfassung niedergelegt ist:[17] Die Aufgabe der Amtsträger liegt nicht mehr in der Veranstaltung eines Kräftemessens der unterschiedlichen Interessen, die originäre Leistung der Entscheidungsträger liegt vielmehr in der Identifizierung und Umsetzung ausgleichender Politik. Für jenen Bereich der Politik, in dem durch Repräsentanten entschieden wird, bedeutet dies, dass es Regeln bedarf, die die tatsächliche Unabhängigkeit des politischen Personals sicherstellen. Das passt auch zur Vorstellung des Grundgesetzes, demzufolge die gewählten Abgeordneten in persönlicher „Unabhängigkeit“ (Art. 48 Abs. 3 GG) „Vertreter des ganzen Volkes“ (Art. 38 Abs. 1 S. 2 1. Hs. GG) sein sollen, und dazu, dass Bundespräsident, Kanzler und Minister schwören, ihre „Kraft dem Wohle des deut-

[14] Dazu oben bei III., Fn. 10.
[15] Dazu oben III.1.
[16] Dazu oben III.2.
[17] Dazu oben II.1.c. Ähnlich *H. H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 390 ff.

schen Volkes“ (Artt. 56 S. 2, 64 Abs. 2 GG) zu widmen.[18] Diese Normen dienen offenkundig dem Ziel, einen gerechten Ausgleich der Bürgerinteressen herzustellen – und so zu weithin akzeptierten Entscheidungen zu finden. Eine solche Hervorhebung des Interessenausgleichs scheint auch vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen angemessen, weil es keine zuverlässigen Mechanismen zur Interessenaggregation gibt.

Folgt man diesen Erwägungen, dann scheint es sinnvoll, stärker zwischen den partikularen Interessen der Bürger und der Entscheidung durch ihre Repräsentanten zu differenzieren, die Bindung der Abgeordneten an die formulierten und organisierten Interessen ihrer Wähler zu lockern und damit die Unabhängigkeit (und Gewissensbindung) der Amtsträger zu stärken. Gelingt es, solche Vorstellungen institutionell umzusetzen, dann könnte das die Möglichkeit eröffnen, zu weniger individualistisch-eigennützigen und damit sach- und wahrheitsorientierteren demokratischen Prozessen zu gelangen.

Der die Entscheidungsträger betreffende Teil des alternativen Leitbildes demokratischer Herrschaft lässt sich noch etwas präzisieren, wenn man die bisherigen Überlegungen mit der Wirklichkeit kontrastiert, die Ausfluss des heutigen Leitbildes und der in seiner Folge ausgeprägten Institutionen ist. Heute sind die gewählten Repräsentanten die Spitzenfiguren der bei Wahlen antretenden, großen Interessenverbände (Parteien). Ohne dass die für die Kandidaten erforderliche Qualifikation ausbuchstabiert würde, ist ihre wichtigste Kompetenz, die Interessen ihrer Wähler geschickt durchzusetzen – dafür werden sie gewählt. Wie gezeigt wird Politikern allein abverlangt, die Fakten zu sammeln und vorzutragen, die für ihre politischen Ziele günstig sind (politischer Beibringungsgrundsatz[19]). Als „Kompromiss“[20] gilt jenes Ergebnis, in dem die Akteure den ihrer – im politischen Kräftemessen festgestellten – Stärke entsprechenden Anteil durchsetzen. Gefragt sind also wettbewerbsstarke Charaktere, bildlich gesprochen „politische Athleten“.

Welcher Persönlichkeiten bedürfte dagegen ein weniger interessen- und stärker sachorientiert-wertender Entscheidungsprozess? Die Unabhängigkeit der Amtsträger muss sich vor allem in ihrer Unparteilichkeit, in einer für Sachargumente offenen Haltung und in ihrer Gewissensbindung ausdrücken. Die Wahlmechanismen müssen daher in besonderer Weise gewährleisten, dass keine „gewissenlosen“ Menschen zu Amtsträgern erkoren werden. Mit Blick auf die Sachverhaltsermittlung muss eine Art öffentlicher „Amtsermittlungs- und Untersuchungsgrundsatz“ gelten, der den Amtsträgern abverlangt, möglichst um-

---

[18] Vgl. dazu *B.J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1.

[19] Dazu oben II.3.a bei Fn. 171.

[20] Zum politischen Kompromiss *H. Schulze-Fielitz*, Der politische Kompromiß als Chance und Gefahr für die Rationalität der Gesetzgebung, in: *D. Grimm/W. Maihofer* (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, 1988, 290.

fassend Fakten und Argumente zu ermitteln und sich allein von diesen in ihrer Entscheidungsfindung leiten zu lassen – und der den Interessengruppen im Entscheidungsprozess weitgehende Möglichkeiten einräumt, Gehör zu finden, statt dass diese verdeckt durch Lobby-Arbeit Einfluss nehmen. Die vielfältigen Interessen der Bürger bilden auf diese Weise weiterhin das Leitmotiv für die Politik, werden aber nicht mit der Personalauswahl verquickt, so dass der Einfluss aufgrund persönlicher Abhängigkeiten reduziert wird. Der Kompromiss ist demzufolge eine Balance der vorgetragenen Argumente unter Berücksichtigung und möglichst schonender Abwägung der vielfältigen Interessen; tendenziell wäre er damit auch weniger ein Flickwerk, das aus den konfligierenden Ansätzen gemäß der Stärke ihres Einflusses durchgesetzt wird. Ziel wäre es, (ohne festgefügte Mehrheiten) möglichst häufig einen breiten Konsens zu finden, freilich ohne dass dem Mehrheitsbeschluss ein Makel anhaftet. Dafür drängt sich als Gegenmetapher zum „Sportler“ der „Richter“ auf.[21]

Das scheint insofern nicht fern zu liegen, als bezeichnenderweise in den Vorschlägen zur Lösung vieler der geschilderten Legitimationsprobleme demokratischer Herrschaft der (globale) Trend zu beobachten ist, der (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit eine zentrale Rolle als Korrektiv im demokratischen Prozess zuzugedenken.[22] Das liegt sicherlich auch daran, dass Richtern am ehesten zugetraut wird, im Sinne der Vorstellung des unparteiischen Amtsträgers gemeinwohlorientiert und unabhängig zu entscheiden. Die Bezugnahme auf den Richter als Leitfigur lädt auch dazu ein, Anleihen bei solchen Vorschriften des Prozessrechts zu nehmen, die darauf abzielen, die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Durch die Scheidung von Interessen und Entscheidungsträgern werden neben den Interessen weitere Dimensionen im politischen Koordinatensystem stark gemacht: Institutionell müssen die *Auswahl* der Entscheidungsträger und die Entscheidungs*prozesse* schärfer in den Blick genommen werden. Entscheidungsträger und Entscheidungsmechanismus wirken sich nämlich ihrerseits auf die Qualität der politischen Entscheidungen aus, da der Aggregationsprozess nicht automatisch ein gemeinwohldienliches Ergebnis liefert. Das bedeutet, dass ein intensiver Diskurs über die wünschenswerten Eigenschaften der Repräsentanten geführt werden muss. Möglicherweise kann aus dieser Warte auch eine Antwort auf die Fragen gefunden werden, wieso heute eine so hohe Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch an die politischen Amts-

---

[21] Vgl. *H. H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 51.

[22] Besonders deutlich etwa *R. Hirschl*, Towards Juristocracy, 2007; vgl. auch die Lösungsvorschläge etwa in *S. Issacharoff/R. H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), 643 und in der daran anschließenden rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur; für den deutschen Diskurs siehe etwa *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *D. Elser u. a.* (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, 59.

träger und der vorgefundenen Wirklichkeit zu beobachten ist, und wie die Wirklichkeit stärker an den Anspruch herangeführt werden kann; bisher ist die Staatsrechtslehre die Antwort auf diese Fragen schuldig geblieben.[23] Bei genauer Betrachtung gewinnt durch die stärkere Abschirmung der Entscheidungsträger von Partikularinteressen außerdem die Frage, über welche politischen Sachfragen direkt (durch Abstimmungen) oder indirekt (durch Repräsentanten) entschieden werden soll, an Aktualität.

b) Politik und Wertung

Eine Trennung des Nexus von Interessen und Entscheidungsträgern modifiziert auch den Wettbewerbsgedanken im politischen Raum: Hinsichtlich der politischen Sachfragen kommt es stärker auf die Bewertung von Argumenten durch die Entscheidungsträger an, denn auf Macht[24] – wenn es gelingt, die Prozesse zur Auswahl des politischen Personals und die Entscheidungsverfahren so zu gestalten, dass sie nicht mehr (allein) der Durchsetzung bestimmter Interessen dienen, sondern eben dazu, an den Interessen orientierte, sachlich möglichst „gute" Entscheidungen zu treffen. Insbesondere hinsichtlich des Erfordernisses einer gleichberechtigten Beteiligung aller Bürger am politischen Prozess unterscheiden sich also überkommenes und alternatives Leitbild nicht.

Auch hinsichtlich der Personalentscheidungen verändert sich der Wettbewerb: Bei weitgehend unabhängigen Amtsträgern kann es nicht mehr darum gehen, solche Persönlichkeiten zu wählen, die individuelle Interessen am besten durchsetzen, es muss vielmehr darum gehen, Menschen zu wählen, die ein möglichst weites Blickfeld haben und vielfältige Interessen berücksichtigen und zusammenführen können. Insgesamt verlieren Wahlen und Abstimmungen dadurch ein Stück weit ihren Wettbewerbscharakter, die Bedeutung von „Siegen" wird relativiert.

c) Diskurs und Interessen

Natürlich wäre es verfehlt, ja naiv, anzunehmen, Menschen hätten keine Anliegen, keine Interessen, oder zu fordern, sie sollten diese zugunsten eines vagen Gemeinwohls vollständig zurückstellen. Eine demokratische Ordnung muss die Interessen der Bürger wahr- und ernstnehmen und sie in einen gerechten

---

[23] *H. H. v. Arnim u. a.*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, 2006, 72.

[24] Vgl. *H. H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 50ff. In der Begrifflichkeit *von Arnims* geht es hier also darum, von einem „macht- und interessendeterminierten Verfahren" (zu denen etwa die „wettbewerbliche Marktwirtschaft" gehört) zu einem „wert- und erkenntnisorientierten Verfahren" (denen typischerweise die „Abwägungs- und Entscheidungsvorgänge des Richters und auch des unabhängigen Wissenschaftlers zuzurechnen" sind) zu finden.

Ausgleich bringen. Der Interessenwettbewerb muss daher zwar weiterhin als bedeutsame Dimension des politischen Koordinatensystems begriffen werden, er sollte aber nicht länger der einzige Fluchtpunkt des demokratischen Prozesses sein. Das soll unter einem alternativen Leitbild dadurch erreicht werden, dass das Ziel des politischen Prozesses umgestellt wird, weg von einer Interessendurchsetzung durch Aggregation hin zu einem wertenden Interessenausgleich. Dabei kann man auf Regulierung (auch auf Kontrolle und Sanktionen) nicht verzichten.[25] Gleichwohl rücken die Partikularinteressen ein wenig in den Hintergrund, wenn der politische Prozess wie hier vorgeschlagen nicht mehr vordringlich ihrer Durchsetzung dient.

Allerdings besteht keine Veranlassung, über die herkömmlichen und bestehenden Korruptionsregeln hinaus Interessenvertretung, Lobbyismus und Parteien zu beschränken, wenn die Interessen aus dem Verfahren zur Bestimmung des politischen Personals herausgehalten und die Entscheidungen unabhängig beratender Amtsträger von der machtbasierten Einflussnahme durch Gruppen- und Sonderinteressen befreit werden. Im Gegenteil: Organisierte Interessen gewinnen sogar an Bedeutung, weil sie wichtige Mechanismen zur Artikulation der Bedürfnisse aller sozialen und wirtschaftlichen Gruppen sind, denen Politik zu dienen bestimmt ist. Durch sie werden die verschiedenen von den Bürgern vertretenen Positionen in den politischen Diskurs eingespeist.

3. Konsequenzen wertenden Interessenausgleichs

a) Trennung von Sach- und Personalentscheidungen

Wenn aus dem Leitbild folgt, dass die Verquickung von Interessen und Entscheidungen zu lockern ist, dann ergibt sich daraus unmittelbar das Postulat der Trennung von Personal- und Sachentscheidungen. Es gilt, die grundgesetzliche Begriffsdifferenzierung zwischen Wahlen und Abstimmungen (grundlegend in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) ernst zu nehmen und umzusetzen, also ihre Verknüpfung zu „Wahlabstimmungen"[26] aufzulösen. Das kann bewerkstelligt werden, indem Wahlen als reine Persönlichkeitswahl ausgestaltet und Sachentscheidungen entweder unmittelbar durch das Wahlvolk oder eben durch gewählte Delegierte herbeigeführt werden.[27] So aktualisieren sich heute aus einer anderen Per-

---

[25] *Ders.*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 183 ff. („Due-Process-Pluralismus").

[26] Dazu oben III.1.

[27] Dazu unten VIII.5. – An dieser Stelle lässt sich der hier vertretene Ansatz gut vom *Leibholz'schen* unterscheiden: Während *Leibholz* mit seiner „Identitätslösung" anstrebte, Wahlen und Abstimmungen vollkommen in eins fallen zu lassen und das Parlament vermittelt über das imperative Mandat nur noch als Registratur, als Zählstelle, für die Stärke der in den Parteien gebildeten Positionen ansah (und damit die Vorstellung der Repräsentation als Abbildung der Interessen auf ihre logische Spitze trieb), wird hier der Ausweg gerade in einer stär-

spektive die frühen Überlegungen *Thomas Jeffersons*, demzufolge Menschen „kompetente Richter des menschlichen Charakters" seien.[28] Ähnlich formulierte *Charles de Montesquieu*:

Das Volk soll […] all das selber machen, was es hinlänglich selber machen kann. Was es nicht hinlänglich selber machen kann, soll es seine Minister machen lassen. […] Das Volk ist zur Wahl derer, denen es einen gewissen Teil seiner Autorität anvertrauen muss, erstaunlich geeignet. […] Vermag indessen das Volk ein Staatsgeschäft zu erledigen, Ort, Gelegenheit und rechten Augenblick zu erkennen und auszunutzen? Nein, das vermag es nicht.[29]

Zwar können nur wenige Menschen die Leistungskraft von Menschen genau ermessen, aber jeder ist imstande, im großen ganzen zu erkennen, ob der Mann seiner Wahl erleuchteter ist als die meisten anderen.[30]

b) Repräsentation als qualifizierte Stellvertretung

Wenn Interessenaggregation nicht mehr das vorherrschende Motiv demokratischer Entscheidungsverfahren ist, und wenn stattdessen der Entscheidungsmechanismus und vor allem die Person des Repräsentanten und seine – näher zu bestimmende – Qualifikation an Bedeutung gewinnen, dann verlagert sich auch der Schwerpunkt des Verständnisses von „Repräsentation": Solange die Aggregation der Bürgerinteressen die zentrale Sorge im politischen Entscheidungsprozess ist, muss Repräsentation vor allem sicherstellen, dass in den Entscheidungskörperschaften ein möglichst unverfälschtes *Spiegelbild* der Bürgerschaft und damit ihrer Interessen erzeugt wird. Geht es aber darum, Personal zu gewinnen, das gerade nicht versucht, Partikularinteressen zu vertreten und durchzusetzen, sondern die verschiedenen vorgetragenen Fakten und Argumente berücksichtigt, abwägt und wertend in Ausgleich bringt, dann bedarf es dafür einer Repräsentation im Sinne einer möglichst „qualifizierten" – also vor allem

---

keren Differenzierung zwischen den Bürgern, ihren Interessen und den politischen Amtsträgern gesucht. Vgl. *E.V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: *U.J. Schröder/A. v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, 2011, 211. Siehe auch Nachweise oben bei V., Fn. 83.

[28] Brief von *Thomas Jefferson* an *Pierre S. Dupont de Nemours* vom 24. April 1816: „*competent judges of human character*", siehe *J. Appleby/T. Ball*, Jefferson: Political Writings, 1999, 291 (eigene Übersetzung). Eine ähnliche Aussage findet sich bei *C. Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, 39f.

[29] *C. Baron de Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze (1748), 1965, 105f. (Buch II, 2. Kapitel): „*Le peuple qui a la souveraine puissance doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire; et ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres. […] Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. […] Mais saura-t-il conduire une affaire, connaître les lieux, les occasions, les moments, en profiter? Non: il ne le saura pas.*"

[30] *Ders.*, Vom Geist der Gesetze (1748), 1965, 217 (Buch XI, 6. Kapitel): „*Car, s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres.*"

unabhängigen und vertrauenswürdigen – *Stellvertretung*.[31] Im Fokus steht dann nicht so sehr die Frage, wer bei der Entscheidungsfindung *anwesend* ist, sondern wie sich die Anwesenden *verhalten*.[32]

Diese Perspektive entschärft auch die prinzipiellen Aggregationsprobleme, mit denen das *Arrow'sche* Unmöglichkeits-Theorem und die mit ihm zusammenhängenden Befunde der *Social-Choice*-Theorie die Staatslehre konfrontieren: Denn wenn Demokratie auch in der Praxis nicht nur ein Mechanismus zu Aggregation und Durchsetzung der Bürgerinteressen ist, wenn die Legitimation des demokratischen Prozesses und der durch ihn hervorgebrachten Ergebnisse damit auch nicht mehr allein oder überwiegend von einer gelingenden Repräsentation der Interessen abhängt, dann fällt es leichter, die mit den Individualinteressen einhergehende „fundamentale Relativität [...] auszuhalten".[33]

c) Langfristige Entbehrlichkeit politischer Parteien

Der Abschied von der Vorstellung, Demokratie sei in erster Linie ein Aggregationsverfahren; die Wiederbelebung der im Grundgesetz prominent verankerten Unabhängigkeit der Amtsträger; die vornehmliche Sachorientierung und die Schwächung von Wettbewerbsmomenten in der Politik; die Behandlung von Interessen (lediglich) als gleichberechtigte „Inputs" im Diskurs, die von der Politik zu berücksichtigen und möglichst in Ausgleich zu bringen sind; schließlich die Trennung von Personal- und Sachentscheidungen – all diese Grundgedanken schwächen die Bedeutung der Parteien im politischen Prozess. Zwar werden die Parteien damit nicht *ex nunc* abgeschafft – zumal sie in der Zeit eines institutionellen Übergangs ihre Rolle weiter würden spielen müssen –, aber mit zunehmender Durchsetzung des alternativen Leitbildes würde auch ihr politisches Wirken zunehmend entbehrlich, bis sie am Ende gleichsam „zurück ins

---

[31] *W. Hennis*, Amtsgedanke und Demokratiebegriff (1961), in: *ders.*, Politikwissenschaft und politisches Denken, 2000, 127, 132 und 135. *Hennis* führt die Unterscheidung zwischen repräsentativer und direkter Demokratie interessanterweise auf die Nähe (repräsentativ) oder Ferne (direkt) zum Amtsgedanken zurück. Mehrheitswahlsysteme seien daher (und nicht wegen des „angeblichen Persönlichkeitscharakter[s] oder der mehrheitsbildenden Eigenschaft") repräsentativer Natur, während Verhältniswahlsysteme direktdemokratischer Natur seien, weil es keine klaren Berufungs- und Verantwortungsverhältnisse gebe und der komplexe Umrechnungsvorgang von Stimmen in Sitze etwa nach § 42 BWahlG dazu führe, dass „Sitze auf die einzelnen Landeslisten entfallen." Ähnlich auch schon *G. Leibholz*, für den der Parteienstaat „Surrogat" der direkten Demokratie war (vgl. *A. Siehr*, Repräsentation bei Gerhard Leibholz, in: *A.-B. Kaiser* [Hrsg.], Der Parteienstaat, 2013, 45, 65f., 69). – In diesem Sinne geht es hier also darum, eine stärker „repräsentative" Ordnung zu ermöglichen, in denen der Amtsgedanke prominenter ist.

[32] Vgl. zur Kritik an der Überbetonung der Aspekts der *representatio identatis H.F. Pitkin*, The Concept of Representation, 1972.

[33] *C. Engel*, Offene Gemeinwohldefinitionen, Rechtstheorie 32 (2001), 23, 49; vgl. *B.J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1, 23f.

Glied" der politisch aktiven Vereinigungen gestellt sind. Dadurch werden die verschiedenen „Klassen" zivilgesellschaftlicher Vereinigungen – hier Parteien, dort alle übrigen – aufgehoben. Den Parteien wird ihre oligopolistische Macht im Diskurs der Ideen entzogen und die Bedingungen des politischen Wettbewerbs werden für die verschiedenen Akteure egalisiert.

4. Bedingungen der Umsetzung des Leitbildes

Die institutionelle Umsetzung des alternativen Leitbildes ist ein voraussetzungsvolles Unterfangen, so dass es angezeigt erscheint, einige Worte zu sich aufdrängenden grundsätzlichen Fragen, zu mitgedachten Bedingungen und möglichen Beschränkungen zu verlieren.

a) Konzeptionelle Bedingungen

Die Entwicklung neuer Institutionen aufgrund eines alternativen Leitbildes demokratischer Herrschaft ist am besten als evolutiver Pfad zu begreifen, der mit kleinen experimentellen Schritten beschritten wird. Eine „Großtheorie" mit einer am Reißbrett entworfenen Umsetzung und nur theoretisch geprüften Regeln verspricht nicht nur wenig Erfolg, durch Fehlschläge können vielmehr auch gut funktionierende bestehende Institutionen geschädigt oder das Projekt einer behutsamen institutionellen Weiterentwicklung als solches gefährdet werden.

Das wird besonders deutlich, wenn man den Aspekt der Liberalisierung des politischen Prozesses – insbesondere die Auflösung des Parteien-Oligopols – in den Blick nimmt. Die Erfahrung mit der Liberalisierung anderer Märkte zeigt, dass sich ein funktionierendes System in aller Regel nicht am Reißbrett entwerfen lässt, sondern Ergebnis eines klein- und vielschrittigen, organischen Regulierungsprogramms ist; dass die Regulierung gleichwohl nicht nur auf das Verhalten der angestammten Akteure reagieren darf, sondern es antizipieren muss. Auch bei der Regulierung milliardenschwerer Infrastruktur- und Netzwerkindustrien wurde der Rechtsrahmen schrittweise entwickelt: Wie diese Industrien ist die politische Ordnung zu wichtig, als dass man sie auf einen Schlag durch ein neues Regime ersetzen dürfte, so durchdacht dieses auch sein mag.

aa) Lokal

Eine vielversprechendere und vorsichtigere Alternative ist dem Staatsrecht als alte föderalistische Idee vertraut: In überschaubaren Einheiten, etwa in den Kommunen, kann – idealerweise von den Bürgern getragen und wissenschaftlich begleitet – mit unterschiedlichen Regeln und Konzepten experimentiert werden. Die zu lösenden politischen Aufgaben sind in aller Regel weniger kom-

plex, und die Gemeinschaften in mancherlei Hinsicht homogener.[34] Vor Ort können die Bürger ein besseres Gefühl für Sachnöte und für die damit verbundenen erforderlichen Qualitäten der Repräsentanten entwickeln, hier können Rechtsregeln, die sich nicht bewähren, unkomplizierter aufgehoben oder angepasst werden, und hier können sich auf engerem Raum soziale Normen ausprägen, die das Recht tragen. Durch das auf der kommunalen Ebene bestehende aktive und passive Wahlrecht für EU-Bürger ist die Wahl auch inklusiver, was für die demokratischen Experimente ein weiterer Vorteil sein dürfte.

Auch die auf kommunaler Ebene noch weitgehend intakte politische Vertrauensbasis spricht dafür, lokal anzusetzen. Wie gesehen[35] ist das Vertrauen in die Politiker auf der kommunalen Ebene am höchsten – ihrem Bürgermeister vertrauen immerhin 39 %, während es Bundespolitiker nur auf 5 % bringen. *Fennos Paradox*[36] zufolge vertrauen die Bürger außerdem dem Abgeordneten ihres Wahlkreises stärker als der „Klasse“ der Politiker, was dafür sprechen könnte, dass eine gewisse räumliche Nähe und Präsenz vor Ort dazu beitragen, ein Vertrauensverhältnis zu den Repräsentanten aufzubauen. Im Übrigen hat es in den Kommunen oft auch Gruppierungen gegeben, die Sitze gewinnen, ohne jedenfalls im engeren Sinne „Parteien“ zu sein (etwa die Freien Wähler),[37] und auch Einzelkandidaten haben immer wieder Ämter errungen, so dass auf der lokalen Ebene noch eine gewisse politische Beweglichkeit festzustellen ist.

Ferner ist in diesem Zusammenhang ein aktuell in der politikwissenschaftlichen Literatur diskutierter Vorschlag bedenkenswert, demzufolge die politische Ordnung insgesamt lokaler gedacht werden soll:[38] Städte, in denen heute immerhin mehr als 50 % der Weltbevölkerung leben, könnten entscheidende Beiträge zu den drängendsten globalen Aufgaben – etwa Umweltschutz, Klimaschutz oder Armutsbekämpfung – leisten. Ihre Bürgermeister seien in der Regel mit der Lösung praktischer Probleme vertraute Pragmatiker, die in geringerem Maße in die Wirren nationaler Interessenpolitik verstrickt seien; schon heute funktioniere die oft informelle internationale Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den Städten fast reibungslos – anders als die Außenpolitik ihrer Nationalstaaten. Die mit diesen Beobachtungen einhergehende Forderung liegt auf der Hand: Der Grundsatz der Subsidiarität muss wieder ernster genommen, das Kompetenzgefüge so rekalibriert werden, dass soweit möglich zurzeit auf

---

[34] Zur Frage, ob ein gewisses Maß an (für die hiesigen Bedürfnisse: kultureller) Homogenität für das Funktionieren einer Demokratie notwendig ist, siehe *N. Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, 50 ff. (m.w.N.).

[35] Dazu oben I.1.a)aa bei Fn. 20.

[36] Dazu ebenfalls oben I.1.a)aa bei Fn. 19 (dort m.w.N.).

[37] Funktional – also aus der hier im Wesentlichen eingenommenen Perspektive – dürfte es sich nach zutreffender Auffassung wohl auch bei den Wählergemeinschaften um Parteien handeln; vgl. *M. Morlok/H. Merten*, Partei genannt Wählergemeinschaft, DÖV 2011, 125.

[38] Vgl. *B. R. Barber*, If Mayors Ruled the World, 2013; *B. J. Katz/J. Bradley*, The Metropolitan Revolution, 2013; *V. Chakrabarti*, A Country of Cities, 2013.

nationaler oder teilstaatlicher Ebene wahrgenommene Aufgaben den Kommunen übertragen werden.[39] Ob eine solche Entstaatlichung (im Sinne einer Kommunalisierung) und eine Verlagerung kompetenziellen Gewichts auf die Selbstverwaltung funktionieren kann, muss letztlich ausprobiert werden. Angesichts solcher Überlegungen scheint es aber auf jeden Fall naheliegend, Experimente mit der demokratischen Ordnung, die auch die Übertragung von Kompetenzen betreffen können, auf lokaler Ebene anzusiedeln.

bb) Experimentell

Ferner kann man unter Rückgriff auf die Idee des „demokratischen Experimentalismus"[40] einerseits am *status quo* anknüpfen und andererseits die Entwicklung reflektieren, die sich aus alternativen Regeln der politischen Ordnung und der Reaktion der Bürger auf diese ergibt. Die dem demokratischen Experimentalismus zugrunde liegende Idee ist, die Entwicklung des politischen Systems als evolutiven Prozess zu begreifen, in dem die Akteure die Bedeutung der Normen – im vorliegenden Kontext also der verfassungsrechtlichen Prinzipien und ihre Umsetzung in Institutionen, die den funktionalen Bedingungen legitimer Herrschaft genügen –, (immer wieder) neu bestimmen und austarieren und in Rechtsregeln niederlegen.[41] Vor diesem Hintergrund kann mit konkreten institutionellen Regeln experimentiert werden. Dafür bieten sich etwa Experimentier- und Revisionsklauseln in Gemeindeordnungen (wie etwa § 129 GO NRW) oder in Kommunalwahlgesetzen an. Mit Experimentierklauseln wurden vor allem im Landesrecht bereits gute Erfahrungen gemacht, etwa im Zusammenhang mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Nordrhein-Westfalen. Durch ähnliche Vorschriften könnte das Kommunalwahlrecht für alle Kommunen geöffnet werden, die sich an demokratischen Experimenten beteili-

---

[39] Zu diesen Fragen gibt es eine umfangreiche rechts- und politikwissenschaftliche Literatur, die hier nicht angemessen rezipiert werden kann. Verwiesen sei stellvertretend etwa auf *C. Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 1996; *P. Häberle*, Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre, AöR 119 (1994), 169; *J. Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2001; *M. Möller*, Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, 2009; *K. W. Nörr/T. Oppermann*, Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997.

[40] Der Begriff geht schon auf *John Dewey* zurück. Ausführlich etwa *H. Brunkhorst*, Demokratischer Experimentalismus, in: *ders.* (Hrsg.), Demokratischer Experimentalismus, 1998, 10; *M. C. Dorf/C. F. Sabel*, A Constitution of Democratic Experimentalism, Colum. L. Rev. 98 (1998), 267. – Nach der hier vertretenen Auffassung ist „experimentieren" nicht metaphorisch zu verstehen, sondern im Sinne eines methodisch disziplinierten Vergleichs verschiedener Institutionen mit Blick auf den Grad der Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Prinzipien demokratischer Herrschaft; *M. Dorf* und *C. Sabel* halten dies nicht immer strikt durch.

[41] *C. Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, 20 erklärt mit einem Bild von *Otto Neurath*, Demokratien seien „in ständiger Bewegung, einem Schiff vergleichbar, das repariert wird, während es auf See ist".

gen wollen. Bei der Gestaltung der Regeln könnte man ihnen innerhalb eines durch grundlegende demokratische Parameter abgesteckten Rahmens weitgehende Spielräume lassen.

cc) Evolutionär

Eine solche kleinschrittige Entwicklung neuer Institutionen schafft viele neue Einsichten und Fragen: Welche Regeln bewähren sich? Wo fehlen Regeln? Wie reagieren die unterschiedlichen Akteure auf bestimmte Regeln? Welche unerwarteten Konsequenzen sind zu beobachten, vielleicht auch in anderen Bereichen? Mit den so gewonnenen Erfahrungen kann das institutionelle Gefüge nachjustiert und weiterentwickelt werden („*multi-loop learning*“[42]). Gleichzeitig können mit der Zeit auch neue soziale – also rechtlich nicht sanktionierte – Verhaltensnormen entstehen und eingeübt werden, die, wie noch zu sehen sein wird,[43] eine unabdingbare Vorbedingung für jeden stabilen Rechtsrahmen darstellen: In einem kulturbildenden Kreislauf prägt das Recht – neben anderen Systemen – die sozialen Normen des Gemeinwesens, die wiederum die Basis für eine Weiterentwicklung der Rechtsnormen bilden.[44] Schritt für Schritt kann so ein Regelwerk aufgebaut werden, bei dem jede nächste Entwicklungsstufe auf einem weitgehenden Konsens der Bürger über die zugrundeliegenden Werte und die angestrebte Richtung beruht.

Wenn einige der Experimente erfolgreich sind und eine Bewegung in Richtung unparteiischer Demokratie auslösen, so kann dies dazu beitragen, eine politische Haltung und individuelle Qualitäten bei den politischen Akteuren zu kultivieren, die das Vertrauen aufbauen, das die Grundlage für einen schrittweisen Übergang zu einer sachorientiert-wertenden, weniger auf die Durchsetzung von Individual-, Gruppen- und Sonderinteressen gerichteten politischen Ordnung bildet.[45]

Der evolutionäre Zugang erlaubt den Akteuren außerdem die Verfolgung einer Strategie, die in der ökonomischen Spieltheorie „*measure for measure*“ und in der Sozialpsychologie „*tit for tat +1*“ genannt wird:[46] Spieler, die ein Interes-

---

[42] Vgl. *S. Nye/M. Thompson*, Consulting the Frogs, in: *M. Thompson u.a.*, Cultural Theory as Political Science, 1999, 206, 218.

[43] Dazu unten VIII.4.c.

[44] *A. Falk/N. Szech*, Morals and Markets, Science 340 (2013), 707, 707: „institutions and values coevolve“; vgl. *C. Engel*, Verhaltenswissenschaftliche Analyse: eine Gebrauchsanweisung für Juristen, in: *C. Engel u.a.* (Hrsg.), Recht und Verhalten, 2007, 363; vgl. ferner das Konzept „adaptiver Präferenzen“ nach *C. C. v. Weizsäcker* (oben VI., Fn. 45).

[45] Ähnlich *H. Buchstein*, Die Zumutungen der Demokratie, in: *ders.*, Demokratietheorie in der Kontroverse, 2009, 73.

[46] Dazu eingehend *M. Beckenkamp*, Environmental Dilemmas Revisited, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 2009/1, 13ff. (m.w.N.); vgl. *R. Selten u.a.*, Duopoly Strategies Programmed by Experienced Players, Econometrica 65 (1997), 517, 518ff. („*measure for measure*“); *P.A.M. Van Lange u.a.*, How to overcome the detrimental effects of noise in social interac-

se an einer Stärkung gemeinschaftlicher Kooperation haben, aber nicht ausgenutzt werden wollen, können einen kleinen Vertrauensvorschuss investieren und einen „kleinen" Schritt vorangehen („*leap of faith*"). Dabei ermöglichen sie der Gruppe insgesamt größere Kooperationsgewinne, sie riskieren aber, dass sie persönlich von nicht-kooperativen Spielern „ein wenig" ausgenutzt werden. Ziehen die anderen Spieler nicht nach und nutzen damit den Vertrauensvorschuss zu ihrem eigenen kurzfristigen Vorteil aus, kann der vorangehende Spieler den Schritt wieder rückgängig machen, so dass er künftig nicht ausgenutzt werden kann, aber auch nicht die anderen ausnutzt – so setzt sich auch bei *conditional cooperators*[47] keine Abwärtsspirale in Gang. Ziehen die anderen Spieler hingegen gleich, so dass Kooperationsgewinne realisiert werden können, dann kann derselbe oder ein weiterer Spieler wieder mit einem Vertrauensvorschuss einen Schritt weitergehen. Mit diesem Mechanismus können sich Gruppen auf eine allgemein anerkannte Norm einigen – wer ein gewisses Kooperationsmaß nicht überschreiten will, kann gleichsam „stehen bleiben" und damit den Mitspielern seine Präferenz signalisieren, ohne ihnen zu sehr zu schaden. Auf diese Art soll eine „Aufwärtsspirale" möglich werden.

Auf der Grundlage eines reichhaltigen Erfahrungsschatzes aus unterschiedlichen, mit den Erfahrungen konvergierender Experimente und eingeübter sozialer Normen können die erfolgreichen Versuche dann auf die nächsthöheren Ebenen hochskaliert werden und dort einen ähnlichen evolutiven Prozess durchlaufen. Ein solchermaßen erfahrungsgesättigtes und von den Bürgern akzeptiertes Modell wird auch politische Beharrungskräfte besser überwinden können als ein groß angelegter Umbauplan. Die Idee des „Parteienstaats" wird also – um die einführende Formulierung noch einmal aufzunehmen – nicht auf einen Schlag durch eine neue Großtheorie ersetzt und „abgeschafft", sondern in vielen bewussten, kleinen Schritten über einen langen Zeitraum hinweg in ein System überführt, dessen konkrete Gestalt wir heute nicht abzuschätzen vermögen. Die Entwicklung des politischen Systems ist damit ein fortlaufender, an den Grundwerten der Verfassung ausgerichteter Prozess.

b) Rechtliche Bedingungen

Wenn neue Institutionen lediglich auf einem alternativen Leitbild[48] fußen, im Übrigen aber den verfassungsrechtlichen Prinzipien und den funktionalen Be-

---

tion, J. Pers. Soc. Psychol. 82 (2002), 768 („*tit for tat +1*"); vgl. *M. Beckenkamp*, The Social Dilemma of Climate Change, in: *W. Leal Filho* (Hrsg.), The Economic, Social and Political Elements of Climate Change, 2011, 143, 146.

[47] Dazu oben bei VI., Fn. 8.

[48] Für präzise Erwägungen zur hier letztlich in den Blick genommenen „Verfassungsentwicklung" siehe *B.-O. Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, 89ff., 286ff., mit besonderer Behandlung des Einflusses der Wissenschaft (206ff.).

dingungen legitimer demokratischer Herrschaft genüge tun sollen, dann sollte das Leitbild jedenfalls im Wesentlichen ohne Verfassungsänderungen auskommen. Das bedeutet insbesondere, dass konkrete Vorschläge mit Art. 21 GG kompatibel sein müssen.

c) Kulturelle Bedingungen

Das Recht prägt, wie angeklungen, die sozialen Normen des Gemeinwesens[49] und damit auch das Verhalten der politischen Akteure, was wiederum im Recht Niederschlag findet. Auch andere Systeme beeinflussen die Ausbildung der sozialen Normen, die das politische System tragen. Die Wechselbezüglichkeit der Entwicklung rechtlicher Normen und der Evolution nicht staatlich sanktionierter sozialer Normen spielt eine kaum zu überschätzende Rolle. Aus dieser von historischen Zufällen beeinflussten Wechselbezüglichkeit erwächst die Pfadabhängigkeit der konkreten Ausprägung unseres politischen Systems.

In Leitbildern verschränken sich drei Momente zu einer Einheit: ein „juristisch-normatives“ Moment (dem das besondere Augenmerk dieser Studie gilt), ein „soziologisch-empirisches“ und ein „ethisch-konsensuales“ Moment.[50] Zumindest die beiden letztgenannten Momente müssen von intrinsisch wirkenden und durch soziale Kontrolle eingehegten kulturellen Normen getragen werden. Sie können zwar rechtlich abgesichert, aber nicht gesetzlich verordnet werden; sofern sie nicht schon bestehen, bedürfen sie auch einiger Zeit und eines geeigneten Umfelds, um sich etablieren zu können. Es wäre aber eine Überforderung des Systems Recht (dem freilich die ganze Aufmerksamkeit dieser Studie gilt), die Last der Fortentwicklung, des Umbaus, der politischen Ordnung allein hier anzusiedeln. Es kann zwar einen Beitrag dazu leisten, dass sich entsprechende soziale Normen ausprägen können, es lebt aber umgekehrt seinerseits von diesen nicht sanktionierten Normen.[51] Auch hier gilt das *„Böckenförde-Diktum“*, wonach der „freiheitliche, säkularisierte Staat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann.“[52] Soziale und rechtliche Normen wirken aufeinander ein und zurück und schaffen sich so wechselseitig das Fundament für ihre Fortentwicklung.[53]

---

[49] Vgl. *J. Lüdemann*, Edukatorisches Staatshandeln, 2004.

[50] *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157, 173 und oben II.3.

[51] Vgl. *W. Freudenberg*, Konflikt und Harmonie. Zu den Möglichkeiten dynamischer Stabilität in modernen Gesellschaften, 1969, 87 ff.

[52] *E.-W. Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: *ders.*, Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, 60.

[53] So auch *M. Morlok*, Für eine zweite Generation des Parteienrechts, in: *D. T. Tsatsos* (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, 53, 71.

d) Epistemische Bedingungen

Schon bei der Analyse des heutigen Systems, das immerhin seit Jahrzehnten – in manchen Staaten gar seit Jahrhunderten – etabliert ist und dessen Entwicklung und Funktionsweise seither von Heerscharen von Wissenschaftlern untersucht und erklärt wird, stößt man auf empirische und epistemische Unsicherheiten. Wer wird warum gewählt? In welchem Maße versuchen Interessengruppen – vor allem solche, für die es bei bestimmten Fragen um viel, vielleicht gar um ihre Existenz, geht – das System zu unterminieren? Wann ist bei Entscheidungsträgern Opportunismus und Korruption zu beobachten, wann folgen sie allein den Geboten ihres Gewissens? Diese und viele weitere Fragen müssen auch bei kritischen Anfragen an ein alternatives politisches System gestellt werden. Manche Fragen lassen sich aus prinzipiellen Erwägungen nicht beantworten, weil sie auf epistemische Hindernisse stoßen. Bei anderen fehlen empirische Beobachtungen: Man kann nicht zuverlässig wissen, wie sich Akteure in einem kontrafaktischen Rechtsrahmen verhalten. Stattdessen müssen Prognosen genügen, die sich aus gegenwärtig beobachtetem Verhalten ableiten lassen. Damit ist die mit einem Regelungs*vorschlag* verbundene empirische Unsicherheit natürlich viel größer, als in einem bestehenden System, bei dem Verhalten – auch als Reaktion auf Regeln – tatsächlich beobachtet und bei dem Muster und Trends beschrieben werden können. Solche Unsicherheiten müssen bei einem Vergleich zwischen dem wirklichen und dem möglichen System zulasten der neuen Idee gehen, denn der Alternativvorschlag trägt die Beweislast dafür, dass er zu besseren Ergebnissen führt, als der etablierte Mechanismus.

An diesem grundsätzlichen Befund ist nicht zu rütteln, und jeder, der sich anschickt, institutionelle Änderungen vorzuschlagen, muss sich dessen bewusst sein. Es gibt aber Strategien, mit denen man ihm begegnen kann. Eine von diesen wurde bereits erörtert – der evolutiv-experimentelle Ansatz. Wenn bei der Entwicklung neuer Regeln kleinschrittig vorgegangen und ihre Umsetzung methodenstreng begleitet wird, dann können Verhaltensveränderungen identifiziert werden, die mit den Regeländerungen einhergehen. Darüber hinaus kann aus einem reichen Fundus historischer Erfahrungen mit Institutionen geschöpft werden – wir stehen auf den Schultern von Riesen.[54] Auch hat die Verhaltensforschung, insbesondere die Entscheidungs- und Verhaltenspsychologie, zahlreiche Verhaltensmuster ausgemacht, die kontextunabhängig oder in wohldefinierten Kontexten mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet werden dürfen. Wenn

---

[54] *F. Wittreck*, Jesus Christus oder Immanuel Kant – Auf wessen Schultern ruht das Grundgesetz?, in: *ders.* (Hrsg.), 60 Jahre GG: Verfassung mit Zukunft!?, 2010, 10 (Fn. 1) erläutert die Herkunft der Wendung, die bis ins 12. Jahrhundert zu *Bernhard von Chartres* zurückreicht. Talmudische bzw. halakhische Traditionen greifen das Bild ebenfalls auf und bestätigen als Quelle *Chartres*, s. *S. Z. Leiman*, Dwarfs on the Shoulders of Giants, Tradition 27 (1993), 90. Vgl. auch die Ursprünge der Redensart rekonstruierenden und von ihr ausgehenden wissenssoziologischen Überlegungen bei *R. K. Merton*, On the Shoulders of Giants, 1965.

Recht zur Verhaltenssteuerung eingesetzt werden soll, dann sollten diese Erkenntnisse rezipiert werden. Die empirischen Unsicherheiten ermahnen also gleichsam zu einem umsichtigen Studium der Geschichte und der Verhaltenswissenschaften, zur strengen Überprüfung der theoretischen Modelle und zur Ausrichtung der institutionellen Vorschläge an der „bestgeprüften"[55] Theorie; sie verbieten aber nicht, im Sinne evolutionärer Weiterentwicklung überschaubare Innovationsrisiken bewusst in Kauf zu nehmen.

e) Menschenbild

Die empirischen Verhaltensannahmen hängen regelmäßig mit grundlegenden Vorstellungen zur Natur des Menschen zusammen,[56] und natürlich werden auch verhaltenspsychologisch informierte Wissenschaftler von Verhaltenserwartungen geleitet, die ihre institutionellen Vorstellungen mitprägen. Wie eingangs bei der Formulierung der Forschungsfrage ausgeführt, folgen die Bürger einem breiten Strauß von Motiven, der von einem (altruistischen) gesellschaftlichen Gestaltungswillen über unterschiedliche moralische und ideologische (Wert-)Vorstellungen, divergierende Interpretationen der „Wirklichkeit" bis hin zu handfesten (egoistischen) Eigeninteressen reicht. An dieser grundlegenden Vorstellung muss auch bei weiteren Überlegungen festgehalten werden. Das ist schon deshalb notwendig, um nicht an das bestehende und das vorgestellte alternative Modell unterschiedliche Maßstäbe anzulegen.[57]

Das bedeutet auch, dass man bei der Beschreibung neuer institutioneller Regime nicht in die Prä-*Public-Choice*-Naivitäts-Falle tappen darf: Natürlich haben Menschen (und in Institutionen wirkende Persönlichkeiten) handfeste Eigeninteressen, und sie werden diese auch bei einem aus einem weniger interessenorientierten Leitbild erwachsenden politischen System zu verfolgen trachten. Letzten Endes geht es bei Politik darum, dass der Staat im Sinne, also auch im Interesse der Bürger agiert. Ziel kann es daher nicht sein, jegliche Interessenorientierung aus der Politik zu tilgen, sondern nur, sie (anders) zu kanalisieren. Wenngleich die alternativen Institutionen die Interessenverfolgung neu kalibrieren und den als übermäßig stark empfundenen Fokus auf individuelle und Gruppeninteressen etwas zerstreuen können, dürfen sie Interessen nicht ausblenden; sie müssen vielmehr weiterhin im klaren Bewusstsein um diese ausgestaltet werden.

---

[55] Zum Konzept von Nachprüfbarkeit als Objektivitätserfordernis im Recht vgl. *K. Schneider*, Normativität und Risikoentscheidung, 2008, 104 ff.

[56] Instruktiv dazu die Abschnitte I. und II. bei *R. Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, 2013.

[57] *E. A. Posner/A. Vermeule*, Inside or Outside the System?, U. Chi. L. Rev. 80 (2013), 1743 („*inside/outside fallacy*"); dazu auch *C. L. Barzun*, Getting Substantive: A Response to Posner and Vermeule, U. Chi. L. Rev. Dialogue 80 (2013), 267.

Dies gilt offenkundig mit Blick auf ausschließlich ihren Eigennutz maximierende Individuen. Aber genauso gilt es für die große Gruppe derjenigen Bürger, die ihre Gemeinwohlorientierung – und das bedeutet vor allem Abstriche von kurzfristigen materiellen Eigeninteressen – davon abhängig machen, dass dieses Verhalten getreu dem lateinischen Grundsatz *do ut des* von ihren Mitbürgern erwidert wird.

Gleichzeitig ist der unter *Public-Choice*-Vertretern oft vorgefundene Zynismus zu vermeiden. Man schafft, obwohl man um Straftäter weiß, keine Rechtsordnung, die allein danach trachtet, Straftaten zu verhindern; um insgesamt besser leben zu können, ist in gewissem Umfang hinzunehmen, dass Menschen hintergangen werden, dass Recht gebrochen wird.[58] Auch hier spielt das Vertrauen in etablierte soziale und rechtliche Normen eine Rolle. Gleiches muss für eine freiheitliche politische Ordnung gelten, die nur solange stabil funktionieren kann, wie eine kritische Masse von Bürgern bereit ist, am durch das Recht gestützten sozial-normativen Grundkonsens festzuhalten. Zynismus gefährdet diese politische Grundvoraussetzung.

5. Institutionelle Umsetzung des Leitbildes

Das gegenwärtige Leitbild demokratischer Herrschaft ist durch ein dicht gewobenes Geflecht rechtlicher Regelungen institutionell umgesetzt worden. Im einfach-gesetzlichen Staatsrecht finden sich etwa detaillierte Regelungen zum Parteienrecht und zum Wahlrecht, und sie finden sich auf allen politischen Ebenen, vom Bund bis zu den Kommunen. *Georg Jellinek* fand, wie erwähnt[59], für diese Entwicklung schon früh treffende Worte, als er feststellte, Volkssouveränität sei „ihrem geschichtlichen Ursprung nach eine politische Vorstellung, die sich später zu einer juristischen verdichtet“[60] habe. Eine solche Entwicklung lässt sich für ein alternatives Leitbild, wie es hier mit sehr groben Strichen entworfen worden ist, natürlich nicht vorzeichnen. Aber es lässt sich ausloten, welche Entwicklungspfade sich mit dem vorgeschlagenen alternativen Leitbild vertragen würden, und in welche Richtung Entwicklungen vorstellbar sind oder wahrscheinlich erscheinen. Die Ausarbeitung konkreter institutioneller Arrangements, die Ausbuchstabierung versuchsweiser Regelungen muss dagegen späteren Forschungsarbeiten vorbehalten bleiben. Das bedeutet, dass den folgenden Ausführungen *cum grano salis* zu begegnen ist. Sie sollen keine Werbung für ein spezielles institutionelles Konzept darstellen, keine der erwogenen Regeln ist zwingend. Überhaupt mag für manchen das Ergebnis dieser Arbeit sein, dass

[58] Vgl. *C. Engel*, Vertrauen – ein Versuch, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 1999/12; *N. Luhmann*, Vertrauen (1968), 2009.

[59] Dazu oben II.3 bei Fn. 152.

[60] *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 1905, 421.

letztlich am Parteienstaat, trotz aller Imperfektionen, doch kein Weg vorbeiführt, ein Ergebnis, das glaubwürdiger ist, wenn man sich alle Mühe gegeben hat, einen Staat ohne Parteien zu ersinnen.

Institutionen können nicht perfekt sein, und sie können – man möchte sagen: zum Glück! – den Menschen in aller Regel nicht zum „richtigen" Verhalten zwingen. Der Mensch ist einfallsreich und wird für jede Norm eine Umgehung finden, um seine „Leidenschaften und Interessen", wie die Gründerväter der USA die nicht-kooperative Seite der menschlichen Natur umschrieben, zu verfolgen. Manche Umgehungen werden mit dem Buchstaben des Gesetzes in Einklang stehen, und dennoch seinen „Geist" verletzen – ein Problem, dem jede geschriebene Norm ausgesetzt ist. Nicht alles schädliche Betragen lässt sich verbieten, wenn man nicht auch sinnvolles Gebaren beeinträchtigen möchte. Und nicht jedes Verhalten soll staatlich beobachtet, kontrolliert und sanktioniert werden, weil derlei Ansinnen totalitäre Muster aufwiese. Was vermögen rechtliche Institutionen also zu leisten? Sie können Bedingungen für gedeihliches gesellschaftliches Zusammenleben schaffen; sie können pro-soziales Verhalten erleichtern, wahrscheinlicher machen, und sich anschicken, unsoziales Verhalten zu erschweren oder zu unterbinden. Es bedarf indessen immer der Rechtsbefolgungsbereitschaft einer kritischen Masse von Rechtsgenossen – es kann nicht genug Polizei geben, um *alle* Bürger zu rechtstreuem Verhalten anzuhalten. Das Recht wirkt aber eben nicht nur durch Restriktionen und Anreize, sondern auch dadurch, dass es normative Anliegen definiert („*expressive function of the law*"[61]). Dadurch erhalten die Akteure eine Richtschnur für ihr Verhalten. Ein solches Rechtsverständnis nimmt in Kauf, dass es immer Bürger gibt, die sich nicht rechtstreu verhalten, weil es (dennoch) insgesamt allen besser geht, wenn sich die Mehrzahl der Bürger freiwillig an die konsentierten Regeln hält, selbst wenn eine Minderheit das in gewissem Umfang auszunutzen vermag. – Mit den hier vorgetragenen Überlegungen zur rechtlichen Umsetzung des skizzierten alternativen Leitbildes verhält es sich nicht anders. Sie sollen eine weniger interessenorientierte Politik ermöglichen und erleichtern, und gleichzeitig eine funktionierende politische Ordnung gewährleisten. Natürlich sind auch sie nicht perfekt. Es sind zahlreiche Wege vorstellbar, mit denen sich die Regeln hintergehen lassen. Wie bei anderen Regelungsregimen kommt es mithin auch hier auf eine grundsätzliche Rechtsbefolgungsbereitschaft einer kritischen Masse von Bürgern an. Ist sie gewährleistet, dann führen die alternativen Regeln zu besseren politischen Entscheidungen. Die Befolgungsbereitschaft wird voraussichtlich vorhanden sein: Denn nur wenn das alternative Leitbild

---

[61] *C. R. Sunstein*, On the Expressive Function of Law, U. Pa. L. Rev. 144 (1996), 2021. Den empirischen Nachweis einer solchen expressiven Funktion einer Wahlpflicht führt *P. Funk*, Is There An Expressive Function of Law?, Amer. Law Econ. Rev. 9 (2007), 135. Für eine allgemeinere Untersuchung zum Verhältnis von Recht, sozialen Normen und sozialen Rollen siehe *C. R. Sunstein*, Social Norms and Social Roles, Colum. L. Rev. 96 (1996), 903.

und das hier vorgeschlagene institutionelle Arrangement einer hinreichenden Zahl von Bürgern im Vergleich zum gegenwärtigen Modell attraktiv und umsetzungswürdig erscheint, wird es überhaupt Aussichten auf die Durchführung erster Experimente geben. Mit anderen Worten: Es bedarf einer kritischen Masse, damit demokratische Experimente der hier vorgeschlagenen Art durchgeführt werden, und es bedarf einer kritischen Masse, damit die Experimente funktionieren können. *Wenn* es also dazu kommt, dass Experimente durchgeführt werden, *dann* können diese auch funktionieren. Und lassen sich positive Resultate vorweisen, dann wird das wiederum die Befolgungsbereitschaft steigern. Das wird dadurch verstärkt, dass Institutionen Netzwerkexternalitäten aufweisen: Je mehr sie sich verbreiten, umso wertvoller werden sie. Deshalb können auch wenige Entschlossene einen Nachahmungs- oder Herdeneffekt (treffender: „*band wagon effect*“[62]) in Gang setzen. Selbst wenn die Experimente indessen nicht erfolgreich sein sollten, ist die schlimmste Konsequenz des hier vorgeschlagenen Ansatzes, dass wir auf Umwegen wieder in der heutigen, interessenorientierten Ordnung mit Organisationen landen, die mit etwas veränderten Mechanismen so ähnlich agieren wie heute die Parteien.

Das alternative Leitbild demokratischer Herrschaft kann Auswirkungen auf viele Bereiche des Rechts und auf viele Regelungskomplexe haben. Für die Aufgaben, die heute die Parteien wahrnehmen, sind Wahlen (dazu sogleich a) und Abstimmungen (dazu b) von besonderer rechtlicher Relevanz. Sie orchestrieren den politischen Prozess: Durch sie werden der politische Diskurs strukturiert, das politische Personal identifiziert, und politische Entscheidungen herbeigeführt; auf diese beiden Mechanismen soll der folgende Blick beschränkt bleiben.

Welche Ansätze für die institutionelle Umsetzung des alternativen Leitbildes demokratischer Herrschaft könnten also nach den bisherigen Schilderungen erwogen werden?

a) Wahlen

Um den Nexus zwischen Interessen und Entscheidungsträgern wirksam zu durchschlagen, gibt es soweit ersichtlich nur eine Möglichkeit: Die Etablierung eines strikt durchgesetzten reinen Persönlichkeitswahlrechts, also eines unbeschränkten, allgemeinen *passiven* Wahlrechts – oder mit anderen Worten: das Verbot der Kandidatur bei der Wahl. Materiell bedeutet das, niemand darf, offen oder verborgen, für die Wahl in ein Amt werben, gleich ob für die eigene Person oder einen Dritten; niemand darf Geld bieten oder annehmen, damit die Chancen einer Person, gewählt zu werden, auf irgendeine Art steigen – auch der Staat

---

[62] Grundlegend (anhand von Daten der US-Präsidentschaftswahl 1940) *P.F. Lazarsfeld u.a.*, The People's Choice, 1968; für eine ökon. Modellierung siehe *H. Leibenstein*, Bandwagon, Snob, and Veblen Effects, Quart. J. Econ. 64 (1950), 183.

finanziert also keine Wahlkämpfe oder Kandidaten mehr; und niemand soll sich schließlich für den Fall seiner Wahl zu konkreten Handlungen verpflichten, niemand äußern, wen er zur Verfolgung welchen Zwecks gewählt hat. Wie gesagt zielen solche Regeln jedenfalls zunächst nur auf kommunale Wahlen.

Ist eine Kandidatur auf diese Weise ausgeschlossen, so verändert sich auch die konkrete Wahlhandlung: Die Wähler erhalten einen Stimmzettel ohne vorgedruckte Kandidatennamen und Listenbezeichnungen und haben die Möglichkeit, aus allen Wahlberechtigten jene Personen auszuwählen, denen sie ihre Stimme geben möchten. Wenn es keine Kandidaten und keinen Wahlkampf mehr gibt, können sich die potenziellen Amtsträger nicht mehr an Interessen und damit an Sachpositionen binden; umgekehrt können die Wähler die Wahl auch nicht mehr nutzen, um ihre Politikpräferenzen zu artikulieren. Der Zusammenhang zwischen Interessen und Entscheidungsträgern, der durch „Wahlabstimmungen" hergestellt wird, ist damit aufgehoben.

aa) Institutioneller „Schleier des Nichtwissens"

Das hat zur Folge, dass die Gewählten nicht wissen können, wer für sie gestimmt hat – und erst recht nicht, aus welchem Grund. Selbst wenn sie wollten, könnten sie allenfalls versuchen zu erraten, welche Interessen zu ihrer Wahl geführt haben. Sie können sich daher auch kaum zu den Vertretern eines bestimmbaren Portfolios spezifischer Interessen aufschwingen; an irgendwelche Interessen *gebunden* sind sie schon gar nicht. Das wiederum sehen die Wähler voraus, so dass es aus ihrer Sicht nicht rational ist, Personen in der Erwartung zu wählen, diese würden die eigenen Interessen am besten vertreten und durchsetzen. Interessen und Entscheidungsträger sind damit durch einen „Schleier des Nichtwissens"[63] getrennt. Die klügste Strategie für die Wähler ist daher, für Personen zu stimmen, denen sie vertrauen können, weil sie diese für vertrauenswürdig, selbstlos, fachkundig, klug, erfahren, gerecht und ausgewogen halten (um nur einige der persönlichen Eigenschaften zu benennen, auf die im Folgenden mit der Chiffre „kompetent" Bezug genommen werden soll), eine Person

[63] Die konkrete Formulierung geht auf *J. Rawls*, A Theory of Justice, 1997, 118 zurück, die Idee selbst auf den späteren Nobelpreisträger *J. C. Harsanyi*, siehe *ders.*, Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-taking, J. Polit. Economy 61 (1953), 434; *ders.*, Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility, J. Polit. Economy 63 (1955), 309. Auch die *Public Choice* Theoretiker *Buchanan* und *Tullock* operierten schon vor *Rawls* mit dem Konzept, siehe *J. M. Buchanan/G. Tullock*, The Calculus of Consent, 1965, 78. Zu Anwendungen des Konzepts im Verfassungsrecht und zu konkreten Beispielen aus der US-amerikanischen Literatur siehe auch *A. Vermeule*, Veil of Ignorance Rules, Yale L.J. 111 (2001), 399. – In eine ähnliche Richtung lässt sich wohl auch der „politisch-moralische Imperativ des Aktivbürgers" deuten: „Entscheide so, dass die Maxime Deiner Entscheidung zugleich für alle zustimmungsfähig sein kann.", vgl. *H.-D. Horn*, Demokratie, in: *O. Depenheuer/C. Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, 743, 770 (Rn. 62).

also, von der sie erwarten können, dass sie eine breite Palette von Interessen, Meinungen und Positionen hören, berücksichtigen und integrieren wird. Nur so können die Wähler sicherzustellen versuchen, dass auch ihre Interessen im politischen Diskurs angemessene Berücksichtigung finden. Die *Federalist Papers* formulieren in diesem Sinne:

> Die Institutionalisierung delegierter Macht impliziert, dass ein gewisses Maß an Tugendhaftigkeit und Ehre unter den Menschen existiert, das als Basis für solches Vertrauen dienen und es rechtfertigen kann. Und die Erfahrung bestätigt die Theorie.[64]

Dieses Nicht-Wissen hat für die gewählten Abgeordneten befreiende Wirkung, weil sie nicht auf Interessen und Positionen festgelegt sind und auch nicht für solche haftbar gemacht werden können. Das untermauert den Anspruch des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, demzufolge Abgeordnete „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind.

Zwar ist das insofern bereits heute der Fall, als dass rechtlich wirksame Bindungen verfassungswidrig und nichtig sind; aber die Parteien vermitteln, wie gesehen, in hohem Maße materiell-wirtschaftlich wirksame Bindungen, die einen stark disziplinierenden Effekt haben, der weit über den der Fraktionsdisziplin hinausgeht.[65] Dass Abgeordnete tatsächlich *nur* ihrem Gewissen unterworfen wären, kann daher heute niemand behaupten. Auch solch außerrechtliche Bindungen werden aber gelöst, wenn Wähler und Gewählte in keinerlei interessenorientierter Beziehung zueinander stehen. Das könnte jedenfalls mit Blick auf die institutionellen Anreize dazu führen, dass sich die Wirklichkeit der Abgeordneten an unser Bild vom allein gemeinwohlverpflichteten Amtsträger annähert. Die Wahl wird auch „gleicher“ im Sinne von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, weil etwa der Ressourceneinsatz bei der Kandidatur keine Rolle spielt. Auch für die Wähler wird die Wahl „freier“ im Sinne der Wahlrechtsgrundsätze, denn statt bei der Wahl auf die Auswahl aus einer Gruppe von durch andere bestimmten Kandidaten und auf vorgefertigte „Listen“ beschränkt zu sein, können sie aus allen Wahlberechtigten frei auswählen.

bb) Stimmendiffusion und Kristallisationspunkte

Auf zwei miteinander verbundene Effekte eines solchen Wahlrechts soll im Rahmen dieser Skizze von Umsetzungsmöglichkeiten des geschilderten alternativen Leitbildes noch eingegangen werden: Zum einen ist ohne entgegenwirkende Regeln davon auszugehen, dass ein leerer Stimmzettel, auf den die Wäh-

---

[64] Artikel 76 (*Hamilton*), *A. Adams/W. P. Adams* (Hrsg.), Die Federalist-Artikel (1788), 1994, 462; im Original: „*The institution of delegated power implies that there is a portion of virtue and honor among mankind, which may be a reasonable foundation of confidence; and experience justifies the theory.*“

[65] Dazu oben V.3.

ler jeweils nach Gutdünken einen oder mehrere Namen schreiben, eine breite Streuung der Stimmen zufolge hat. Das wiederum kann dazu führen, dass schon eine geringe Stimmenanzahl genügt, um gewählt zu werden, so dass die gewählten Amtsträger nur über eine sehr dünne Legitimation verfügen. Zum anderen gewinnen durch ein solches Wahlsystem „Kristallisations-" oder „Brennpunkte" (*„focal points"*) für die Koordination der Wähler eine überragende Bedeutung.[66] Die Wirkungsweise von Kristallisationspunkten lässt sich am besten anhand eines spieltheoretischen Beispiels erklären: Man stelle sich vor, man sei mit einer Freundin am Bahnhof verabredet, habe aber versäumt zu vereinbaren, wo genau man sich treffen wolle und keine Möglichkeit, das nun abzustimmen. Wo gehen sinnvollerweise beide hin, um einander nicht zu verpassen? Das kann beispielsweise ein ausdrücklich als „Treffpunkt" ausgewiesener Ort im Bahnhofsgebäude sein; ist der Abholer ein galanter Gentleman, dann sollte die Freundin, so sie mit der Bahn anreist und ihr Ursprungsbahnhof bekannt ist, vielleicht am Gleis warten; ist der Abholer mit dem Auto unterwegs und die Parksituation am Bahnhof schwierig, dann bietet es sich für die Freundin dagegen an, sich zum Kurzzeitparkplatz zu begeben. Das sind drei vorstellbare Kristallisationspunkte. Auch Kontext spielt eine Rolle: Wenn es stark regnet, wird eine Koordination auf den ausgewiesenen „Treffpunkt" als einzigem überdachten Ort wahrscheinlicher. Selbst wenn sich eine große Gruppe von Menschen auf diese Art koordinieren will, spielen Kristallisationspunkte eine wichtige Rolle: Wenn sich nur jeweils eine kleine Gruppe am „Treffpunkt" und auf dem Parkplatz einfindet, dann sollten sich beide Gruppen zum Gleis bewegen, weil dort der Rest der Gruppe zu erwarten ist; die Entscheidungen *konvergieren* dann zu diesem Punkt.

Diese Logik verfängt auch bei einem Wahlsystem, bei dem die Wähler mangels Kandidatur keine expliziten Wahlvorschläge für ihre Wahlentscheidungen vorfinden. Kristallisationspunkte können dann gleichsam „natürliche Kandidaten" sein, also Personen, die nicht kandidieren, aber doch aus der Masse herausragen, etwa besonders prominente Persönlichkeiten oder gegenwärtige Amtsinhaber; die Wähler können sich aber beispielsweise auch auf Personen koordinieren, die bei einer früheren Wahl nur knapp unterlegen sind.

---

[66] Grundlegend dazu der spätere Nobelpreisträger *T. C. Schelling*, The Strategy of Conflict, 1980 (Beschreibung des Spiels *Where to meet in New York City* und Definition der *focal points* auf S. 56 f.); instruktiv auch die Beiträge zur *focal point* Theorie in *I. Pies/M. Leschke*, Thomas Schellings strategische Ökonomik, 2007, 155 ff. Vgl. für die hier erwogenen Institutionen *A. Abizadeh*, Democratic Elections without Campaigns?, World Order 37 (2005), 7; *ders.*, Informational Constraint and Focal Point Convergence, Ration. Soc. 13 (2001), 99.

cc) Institutionelle Vorbilder

Abschließend soll beispielhaft auf einige Gemeinschaften hingewiesen werden, in denen „reine Persönlichkeitswahlen“ bereits heute durchgeführt werden. So bestimmen die rund 30.000 Menschen – rund 25.000 davon gehören autochthonen Volksgruppen an –, die das Gebiet *Nunavut* im Nordwesten Kanadas (das eine Fläche umfasst, die der kombinierten Größe Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Portugals, Spaniens und des Vereinigten Königreiches entspricht und das mit Selbstverwaltungsprivilegien ausgestattet ist) bevölkern, ihre politische Führung ohne Parteien.[67] Bedeutende historische Vorbilder für Wahlen ohne Kandidaten finden sich ferner im frühen Athen oder bei den Wahlen zum *Dogen* von Venedig.[68] Bei den kommunitaristisch verfassten *Kibbuzim* in Israel gab es ebenfalls vergleichbare Versuche, denen allerdings kein (langfristiger) Erfolg beschieden war.[69] Auch in vielen anderen aktuellen Kontexten – etwa bei Wahlen in den Universitätsfakultäten (in Deutschland insbesondere vor der „Studentenrevolution“, als die Universitäten noch als „Professorenrepubliken“ galten), bei der Bestimmung von herausgehobenen Funktionen und Ämtern in Partnerschaften von Rechtsanwälten und Unternehmensberatern und dergleichen mehr – sind Wahlen ohne Kandidatur nicht ungewöhnlich.

Auch in der *Bahai-Gemeinde* finden die Wahlen zu den Leitungsgremien – einen Klerus gibt es nicht – auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene ohne Kandidaturen statt, denn „die Wohlfahrt der Menschen wird durch [...] wetteifernden Existenzkampf und Unmenschlichkeit behindert.“[70] So verbietet etwa § 22 S. 2 der Verfassung der Bahai-Gemeinde in Deutschland[71] die „Aufstellung von Kandidaten“ und „Wahlkampagnen“ sowie vergleichbare Praktiken; § 26 S. 1 erklärt die Freiheit der Wahl, der zufolge jede Einflussnahme auf die Wahl verboten ist; und § 28 S. 2 ermahnt die Wähler, nicht zu äußern, für wen sie gestimmt haben. Bei Wahlen mit einer großen Anzahl von Wahlberechtigten, etwa zur Bestimmung des internationalen Leitungsgremiums (des *Universalen Hauses der Gerechtigkeit* – die oberste Einrichtung einer Gemeinde mit weltweit immerhin über fünf Millionen Anhängern), wird auf mittelbare

---

[67] *G. White*, Westminster in the Arctic, Can. J. Polit. Sci. 24 (1991), 499; *ders.*, The Legislative Assembly of Nunavut, J. Legis. Stud. 12 (2006), 8; *A. Henderson*, Political Behaviour in Nunavut, Études/Inuit/Studies 28 (2004), 133; *K. O'Brien*, Some Thoughts on Consensus Government in Nunavut, Canadian Parl. Rev. 26 (2004), 6.

[68] Dazu etwa *H. Buchstein*, Demokratie und Lotterie, 2009, insbesondere 17 ff., 155 ff. sowie *M. G. Schmidt*, Demokratietheorien, 2008, 27 ff.

[69] *A. Margalit*, Commons and Legality, in: *G. S. Alexander/E. M. Peñalver* (Hrsg.), Property and Community, 2010, 141.

[70] *Abdul-Baha*, The Promulgation of Universal Peace. Talks Delivered by 'Abdu'l-Bahá during His Visit to the United States and Canada in 1912 (1982), 468: „*The obstacle to human welfare is [...] the competitive struggle for existence and inhumanity toward each other.*“ (am 5. Dezember 1912 in New York, eigene Übersetzung).

[71] Amtsblatt der Bahai-Gemeinde in Deutschland, Jg. 2013, Ausgabe 1, 1 ff.

Wahlmechanismen zurückgegriffen.[72] Dabei handelt es sich wohl um die am größten dimensionierte Wahl ohne Kandidaten. Die Wahlen werden auch in der Praxis nach diesen Regeln durchgeführt. Absprachen sind weithin verpönt und werden, sofern es sie in seltenen Fällen doch gibt, schnell bekannt und streng geahndet; wer den Eindruck erweckt, gewählt werden zu wollen, wird es schon aus diesem Grunde nicht.

Das prominenteste Beispiel für eine Wahl ohne Kandidaten und Parteien ist sicher die des Kardinalskollegiums innerhalb der *römisch-katholischen Kirche*, das bei einer Sedisvakanz zusammentritt, um einen neuen Papst zu wählen. Die Grundsätze dieser Wahl sind zuletzt von Papst *Johannes Paul II.* in der apostolischen Konstitution „*Universi Dominici Gregis*" niedergelegt und von Papst *Benedikt XVI.* 2007 und 2013 durch *Motu proprios* leicht modifiziert wurden.[73] Einschlägig sind vor allem die Kapitel V und VI des zweiten Teils der Konstitution: In Nr. 65 werden die Einzelheiten zum Stimmzettel verfügt; Nr. 81 verbietet Wahlabsprachen, Nr. 82 Versprechen für den Fall der Wahl; Nr. 78 verbietet die „Simonie" (den Stimmenkauf). Zwar ist wegen der strengen Geheimhaltungsvorschriften in Kapitel IV nicht bekannt (und immer wieder Gegenstand phantastischer Spekulationen), inwiefern sich die Kardinäle tatsächlich an diese Vorschriften halten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich für die Kardinäle um eine heilige Handlung handelt, dass die Befolgung der Regeln zu Beginn des Konklaves durch Eid bei Gott und den heiligen Evangelien (Nr. 53) bekräftigt wird und dass ein Verstoß gegen die aufgezählten Vorschriften mit der Strafe der Exkommunikation *latae sententiae* – also als Tatstrafe, ohne dass sie von einem Spruchkörper verhängt werden müsste – geahndet wird.

Schließlich finden sich vergleichbare Verfahren – wenngleich als Ausnahmefall – auch heute schon im Landesrecht. So sieht das KomWG BW für den Fall, dass kein oder nur ein Wahlvorschlag zur Wahl zugelassen wurde (§ 8 Abs. 5), die Mehrheitswahl (§ 19 Abs. 3) vor: Eine Bindung an Bewerber gibt es dann nicht, jedermann ist wählbar, und unter bestimmten Umständen gibt es in diesen Fällen auch einen leeren Stimmzettel (vgl. dazu auch KomWO BW). Ähnlich sehen §§ 13 Abs. 1 S. 2, 24 Abs. 7, 27 Abs. 2 ThürKWG für den Fall, dass es keinen oder nur einen gültigen Wahlvorschlag für einen Sitz im Gemeinderat oder Kreistag, für den Bürgermeister oder Landrat gibt, die Mehrheitswahl nach § 19 ThürKWG vor; auch hier kann es Stimmzettel geben, bei denen keine Namen vorgedruckt sind, so dass die Wähler frei aus allen wählbaren Personen auswählen. Soweit das Recht anderer Bundesländer solche Vorkehrungen nicht

---

[72] Zu den Einzelheiten des Bahai-Wahlrechts *E. V. Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 2006, 85 ff. (m.w.N.).

[73] Interessante Überlegungen zum Verfahren der Papstwahl aus der Perspektive von *Social Choice* finden sich bei *F. Maltzman u. a.*, Vox Populi, Polit. Sci. Politics 39 (2006), 297.

trifft, hat es eine Leerstelle, denn es kommt immer wieder vor, dass sich gerade für lokale politische Ämter keine oder nicht genügend Kandidaten finden.[74]

Bei all diesen im Einzelnen sehr unterschiedlichen Mechanismen steht – auch in der Wahrnehmung der Wähler – die Aufgabe im Mittelpunkt, für das Amt die geeignetste Person zu identifizieren; auf die Durchsetzung eigener Interessen kommt es selbst im wirtschaftlichen Kontext allenfalls sekundär an. Die Beispiele zeigen, dass Wahlen ohne Kandidaturen und damit ohne Parteien keine randständigen Ausnahmeerscheinungen sind; vielmehr scheint der für die politischen Bedürfnisse einer Massengesellschaft für notwendig erachtete Mechanismus die Ausnahme darzustellen.[75]

Ein fundamentaler Unterschied zwischen der staatlichen Ordnung und den beispielhaft erwähnten Gemeinschaften ist nicht zu verkennen: Hier geht es um eine anonyme, heterogene und amorphe Massengesellschaft, dort um überschaubare, homogene Gemeinschaften mit einem breiten Wertekonsens, teilweise von einem gemeinsamen Glaubensbekenntnis getragen. Können die Beispiele also überhaupt herangezogen werden? Eine breite gemeinsame Wertebasis steht einer offenen Gesellschaft nicht *per se* entgegen; gerade wenn diese Werte freiwillig geteilt werden, bestehen auch von Verfassungs wegen keine Einwände gegen größere Homogenität. Ferner haben die hier vorgetragenen Überlegungen zunächst die kleine *Polis* im Blick, in der sich in überschaubaren Einheiten experimentell-evolutorisch eine Praxis herausbilden kann, aus der sich möglicherweise Hinweise darauf ergeben, wie sie auf größere Zusammenhänge „hochskaliert" werden kann. Dabei können sich möglicherweise auch soziale Normen entwickeln, die Regelwerke (auch in größeren Kollektiven) zu tragen vermögen, für die uns unter den gegenwärtigen Umständen die Phantasie fehlt. Außerdem kann aus dem Umstand, dass die genannten institutionellen Vorbilder (zurzeit) nur in homogeneren Gemeinschaften vorzufinden sind, nicht geschlossen werden, dass sie nur in einem solchen Kontext funktionieren. Weil alternative Möglichkeiten der nach den Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln erforderlichen Trennung zwischen Interessen und Entscheidungsträgern nicht ersichtlich sind, scheint es lohnend zu eruieren, inwiefern die rechtlichen und sozialen Voraussetzungen geschaffen werden können, um eine Wahl ohne Kandidaten umzusetzen und die offenkundigsten Unsicherheiten, die aus einem solchen System hervorgehen können, auszuschließen.

---

[74] Dazu schon oben I.1.a)aa bei Fn. 7; siehe *dpa*, Knapp 22.000 Thüringer stellen sich zur Wahl – einige Orte ohne Kandidaten, Thüringer Allgemeine v. 8. Mai 2014; *L. Fittkau*, Bürgermeister-Kandidaten sind Mangelware, Deutschlandradio v. 8. Mai 2014.

[75] Es gibt allerdings auch in Religionsgemeinschaften bisweilen parteiähnliche Gebilde, etwa die sog. kirchenpolitischen Gruppen oder „Gesprächskreise" in der Synode der Evangelischen Kirche in Württemberg. Im Rahmen weiterer Forschungen scheint es sinnvoll zu untersuchen, warum und wie es zur Bildung dieser Organisationen gekommen ist.

dd) Konkrete Regeln

Die hier skizzierte Vorstellung von Wahlen formuliert bei genauer Betrachtung eher ein Leitbild zweiter Ordnung als eine institutionelle Umsetzung des Leitbilds demokratischer Herrschaft. Für die Ausgestaltung eines Wahlrechts bedarf es darüber hinaus konkreter sowie theoretisch und empirisch abgesicherter Überlegungen zu spezifischen Regeln, etwa das Wahlverfahren betreffend, und zu Fragen wie der Amtszeit der Amtsträger, Wiederwahlmöglichkeiten und Wahlhürden. Schon bei kursorischer Betrachtung drängt sich ferner auf, dass bei der Auswahl der Entscheidungsträger auch auf Zufallsmechanismen zurückgegriffen werden könnte; ein Blick in die Geschichte der Demokratie zeigt, dass solche Verfahren lange Zeit prominent waren, und dass sie auch heute die Lösung für spezifische Legitimationsprobleme liefern könnten.[76] Schließlich muss ein besonderes Augenmerk dem Umstand der breiten Streuung von Stimmen und damit den *focal points* gelten.

b) Abstimmungen

Durch den vorgeschlagenen Wahlmechanismus, der eine Interessenartikulation und -verfolgung durch die Auswahl der Repräsentanten planmäßig vereitelt, wird die durch die Bestimmung der Abgeordneten vermittelte inhaltliche Einflussnahme der Bürger auf die Politikentscheidungen reduziert. Als Ausgleich für den Verlust der Möglichkeit, Politikpräferenzen in der Wahl zu artikulieren, scheint es daher angebracht, im politischen Prozess verstärkt Abstimmungen einzusetzen – vor allem wie hier zunächst angedacht auf lokaler Ebene.[77] Das erfordert allerdings auch zu eruieren, welche Materien direktdemokratischen Verfahren vorbehalten bleiben sollen und welche parlamentarisch zu behandeln sind.

---

[76] Grundlegend und instruktiv zu solchen aleatorischen Elementen *H. Buchstein*, Demokratie und Lotterie, 2009; siehe ferner *ders.*, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, Leviathan 37 (2009), 327; *ders.*, Die Legitimitätspolitik der aleatorischen Demokratietheorie, in: *A. Geis u.a.* (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimitätspolitik, 2012, 359; *H. Buchstein*, Lostrommel und Wahlurne, ZParl 44 (2013), 384.

[77] Vgl. dazu statt vieler *J. Oebbecke*, Nicht bürgerbegehrensfähige Angelegenheiten, Verwaltung 37 (2004), 105; *ders.*, Die rechtlichen Grenzen amtlicher Einflußnahme auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, BayVBl. 1998, 641 (jeweils m.w.N.). – *F. Wittreck*, Volksgesetzgebung: Königsweg oder Irrweg der direkten Demokratie?, ZSE 8 (2010), 553, 554f. weist zu Recht darauf hin, dass die Beteiligungsformen kein schlechterer Weg der Entscheidungsfindung sind als repräsentative: „Begreift man Demokratie als ‚riskante Ordnung', so haben wir eigentlich nur die Wahl zwischen Irrwegen." Deshalb würden in der Diskussion um (zusätzliche) Abstimmungen verfassungspolitische, nicht verfassungsrechtliche Fragen diskutiert. – Vgl. auch *C. Degenhart*, Direkte Demokratie in den Ländern, Der Staat 31 (1992), 77; *G. Smith*, Democratic Innovations, 2009.

aa) Zusätzliche Abstimmungen

Dabei stellt sich die Frage, ob es Inhalte gibt, die sich systematisch besonders für Abstimmungen eignen. Es liegt auf der Hand, dass solche Themen, die den Bürgern ein besonderes Anliegen sind, an denen sie also ein außerordentlich starkes Interesse hegen und die sie daher nicht ohne Weiteres delegieren würden, für Abstimmungen prädestiniert sind. Ferner bieten sich Politikbereiche an, bei denen es aus Sachgründen wichtig erscheint, eine an den Interessen orientierte Repräsentativität des Ergebnisses sicherzustellen.

Eine kurz vor der Landtagswahl 2011 in Rheinland-Pfalz unter den dortigen Wahlberechtigten durchgeführte empirische Studie deutet in eben diese Richtung.[78] Zwar ist über eine Reihe unterschiedlicher Sachfragen hinweg kein allgemeiner positiver Effekt plebiszitärer Entscheidungen zu beobachten, es gibt aber einzelne Themen, bei denen ein plebiszitäres Verfahren signifikant höhere Akzeptanzwerte erzeugte. Dabei beruht der Unterschied auf höheren Akzeptanzwerten derjenigen, die die von der hypothetischen Entscheidung *gegenteilige* Position vertreten: So ist beispielsweise die Akzeptanz der Kernkraftbefürworter für einen Ausstieg und die Akzeptanz der Kernkraftgegner für einen Verbleib in der Kernenergie signifikant höher, wenn die Entscheidung nicht durch Repräsentanten, sondern durch einen Volksentscheid getroffen wurde. Es gibt also einen Interaktionseffekt zwischen dem Verfahren (direkte vs. indirekte demokratische Legitimation) und der „Wichtigkeit“ des Themas: Nur Entscheidungen zu Themen, die die Befragten für „äußerst wichtig“ halten, profitieren von der zusätzlichen legitimierenden Wirkung des Volksentscheids. Bei der Einschätzung einer Frage als „äußerst wichtig“ gibt es dabei zwar Varianz unter den Einschätzungen der Befragten, gleichwohl sind auch Themen identifizierbar, die eine Mehrheit der Befragten für wichtig hält. Eine Folgestudie[79] hat ergeben, dass es bei dem Prädikat „äußerst wichtig“ wohl nicht um eine an rational begründeten Merkmalen orientierte Wichtigkeit geht (etwa um die eigene Betroffenheit oder eine große Anzahl betroffener Personen), sondern eher um eine emotionale Regung. Dieses Ergebnis ist eine gute Nachricht für Befürworter repräsentativer Verfahren, denn sie zeigt, dass Repräsentation nicht nur für die Effizienz des politischen Betriebes notwendig ist, sondern dass sie auch weithin in der Lage ist, staatliche Entscheidungen demokratisch zu legitimieren. Gleichzeitig zeigt es auch, dass sich die Intuition, Entscheidungen zu Fragen, an denen ein in der Gesellschaft weit verbreitetes großes Interesse besteht, der Volksgesetzgebung anheim zu stellen, weil das Verfahren zusätzliche Legitimationsgewinne verspricht, empirisch stützen lässt. Bemerkenswert scheint insoweit auch, dass es dabei nicht um Eigeninteressen im ökonomischen Sinne

[78] *E. V. Towfigh u. a.*, Does Political Representation through Parties Decrease Voters' Acceptance of Decisions?, Preprints MPI Gemeinschaftsgüter 2013/10.

[79] *E. V. Towfigh*, When Is Legal Regulation Conceived as Legitimate?, 2014.

zu gehen scheint, sondern um „Herzensanliegen“, also wohl um ideologische (im Sinne von: nicht wahrheitsfähige) Positionen – wenngleich diese Hypothese weiterer Untersuchung bedarf.

Das führt zu der Frage, ob sich genauer definieren lässt, was „äußerst wichtige“ Themen sind. Zwar lassen sich leicht intuitive Beispiele finden (etwa moralische oder gesellschaftliche Grundentscheidungen wie die Strafbarkeit von Abtreibungen, der Ausstieg aus der Kernenergie oder die Frage der Beteiligung an bewaffneten Konflikten); aber ohne weitere Erfahrungen dürfte eine genaue Typologie nur schwer zu bilden sein.[80] Dies gilt umso mehr für Fragen der Lokalpolitik, die mit dem hier verfolgten lokal orientierten Ansatz in den Mittelpunkt der Überlegungen rücken. Die folgende vorläufige Umschreibung muss vorerst genügen: Zusätzliche Abstimmungen sollten politische Fragen betreffen, auf die es offenkundig nicht „eine richtige Antwort“ gibt, die vielmehr gesellschaftlich kontrovers diskutiert werden, weil sie moralische Einstellungen betreffen oder fundamentale Abwägungen erfordern. Dabei muss sichergestellt sein, dass es nicht zu einer „Tyrannei der Mehrheit“ kommt, dass also Rechte von Minderheiten, die im politischen Betrieb aus systemischen Gründen nur eine schwache oder keine Stimme haben (etwa Ausländer und Kinder), nicht durch eine Mehrheitsentscheidung verkürzt werden (man denke etwa an Fragen des Ausländerrechts in der Schweiz oder an das Verfassungsreferendum zur Eheschließung gleichgeschlechtlicher Paare in Kroatien). Die Kontrolle der Volksgesetzgebung durch die Verfassungsgerichtbarkeit dürfte das Problem sachgerecht lösen.[81]

Die verstärkte Nutzung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren folgt einem klaren Trend[82] (vor allem auf Kommunal- und Landesebene), wo sich

---

[80] Es dürfte mithin vor allem um Politikentscheidungen im engeren Sinne gehen (um *Maßstäbe*), nicht um deren Umsetzung (also nicht um *Maßnahmen*); denn prinzipiell „wahrheitsfähige“ Entscheidungen über Maßnahmen werden besser in gut informierten, deliberativen Verfahren (und damit durch Repräsentanten) herbeigeführt (vgl. oben II.1.b, nach Fn. 91). Die Abgrenzung zwischen Maßstäben und Maßnahmen ist im Einzelfall freilich schwierig; hier könnte von Praxisexperimenten eine pragmatische und jedenfalls längerfristig sachgerechte Ausgestaltung der politischen Ordnung zu erwarten sein.

[81] Vgl. *B.J. Hartmann*, Volksgesetzgebung und Grundrechte, 2005, 98ff., 161ff.; *ders.*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1, 9f. Kritisch zum Umgang der Rechtsprechung mit direktdemokratischen Verfahren *F. Wittreck*, Direkte Demokratie vor Gericht, in: *H.K. Heußner/O. Jung* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2009, 397 sowie *F. Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, JöR 53 (2005), 111. – Zur potenziellen Nutzung direktdemokratischer Verfahren zur Bekämpfung der Staatsfinanzkrise instruktiv *C. Waldhoff/H. v. Aswege*, Direkte Demokratie und Staatsfinanzkrise, in: *L.P. Feld u.a.* (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9.

[82] Umfassend *J. Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008 und *P.-S. Roß*, Demokratie weiter denken, 2012; statt vieler Weiterer nur *C. Degenhart*, Direkte Demokratie in den Ländern, Der Staat 31 (1992), 77; die Beiträge in *G. Rüther* (Hrsg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, 1996; *F. Wittreck*, Direkte Demokratie in den Län-

schon zahlreiche Beispiele finden lassen (etwa die Abstimmungen zum dreigliedrigen Schulsystem und zur Energieversorgung in Hamburg oder über die Bewerbung um die Austragung der Olympischen Winterspiele 2022 in Bayern), und wo es noch mehr Forderungen nach einer stärkeren bürgerschaftlichen Partizipation gibt.

bb) Deliberativ-repräsentative Sachentscheidungen

Abstimmungen eignen sich als Mechanismus, um der durch das alternative Wahlrecht bedingten und beabsichtigten Verkürzung der Möglichkeiten der Bürger, auf die Amtsträger einzuwirken, entgegenzusteuern. Die Unmöglichkeit, durch die Wahl Politikpräferenzen zum Ausdruck zu bringen, hat aber noch einen weiteren Effekt: Es muss auf andere Weise sichergestellt werden, dass die Meinungen und Interessen der Bürger Eingang in den politischen Prozess finden.

Dazu eignen sich vor allem im Zusammenhang mit deliberativen Demokratievorstellungen in den letzten Jahrzehnten entwickelte Instrumente, die auch schon für eine Reihe von Sachfragen ersten experimentellen Erprobungen unterzogen worden sind und sich bewährt zu haben scheinen. Es handelt sich dabei um Verfahren, in denen eine Gruppe von Bürgern öffentlich finanziert über mehrere Tage intensiv über in der Regel örtliche Sachfragen berät und zu Empfehlungen für die Entscheidungsträger kommt.[83] Es sind dies im Einzelnen die relativ zeitgleich aufgekommenen Modelle der „Planungszellen"[84] (ein deutsches Modell von *Peter Dienel*), der „*Citizen Juries*"[85] (das amerikanische Pen-

dern, in: *L. P. Feld u. a.* (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, 2013, 41; ferner *H. H. v. Arnim*, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl?, ZRP 2002, 223, 231 (m.w.N.). Zu Überlegungen, Abstimmungen elektronisch durchzuführen siehe etwa die Beiträge in *B. Holznagel u. a.* (Hrsg.), Elektronische Demokratie, 2001, insbesondere *B. Holznagel/A. Hanßmann*, Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung per Internet, *a.a.O.*, 55. Vgl. auch *A. L. Paulus*, Direkte Demokratie wagen, in: *M. Bäuerle u. a.* (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven (FS Bryde), 2013, 273; *R. Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, 2013, 202 ff. mit seinen Überlegungen zur Ergänzung der Repräsentativverfassung um plebiszitäre Elemente.

[83] Überblicke und Hinweise finden sich etwa bei *J. C. Suntrup*, Zur Verfassung der deliberativen Demokratie, Der Staat 49 (2010), 605, 623 f.; *H. Buchstein*, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, Leviathan 37 (2009), 327, 336 ff.; *O. Renn/B. Oppermann*, Politische Komunikation als Partizipation, in: O. *Jarren u. a.* (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, 1998, 352, 355 ff.

[84] *P. C. Dienel*, Die Planungszelle, 1997; dazu auch http://www.planungszelle.de. Vgl. dazu auch *T. Rasehorn*, Vom Parteienstaat zum Bürgerstaat, RuP 36 (2000), 90. In einem viel beachteten Beitrag sagte *H. Hattenhauer*, Über das Minderjährigenwahlrecht, JZ 1996, 9, 10 „der ebenso einfachen wie genialen *Dienel'schen* Planungszelle eine große Zukunft in den Demokratien des 21. Jahrhunderts" voraus.

[85] *N. Crosby u. a.*, Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation, Public Admin. Rev. 46 (1986), 170; vgl. auch *H. Ward u. a.*, Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainability, Polit. Stud. 51 (2003), 282.

dant nach *Ned Crosby*), der „Konsenskonferenzen"[86] (ein dänisches Konzept des dem dortigen Parlament zugeordneten *Board of Technology*) und der „*Deliberative Opinion Polls*"[87] (nach *James Fishkin*).[88] Die bearbeiteten Fragestellungen reichen von der Stadtentwicklungsplanung der Stadt Akko in Israel, bei der Araber und Juden zusammenarbeiteten,[89] über die Abfallwirtschaftssatzung in Aachen[90] bis zur Flächennutzung in Weinheim.[91, 92]

Wenngleich die Qualitätsstandards für die Evaluierung dieser deliberativ-repräsentativen Sachentscheidungsverfahren im Einzelnen präzisierungsbedürf-

---

[86] Vgl. etwa *J.C. Suntrup*, Zur Verfassung der deliberativen Demokratie, Der Staat 49 (2010), 605, 623 (m.w.N.).

[87] Vgl. etwa *J.S. Fishkin*, When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation, 2009. Ausführliches Material und Berichte über durchgeführte Praxisprojekte finden sich unter http://cdd.stanford.edu/polls. Vgl. ferner *J.S. Fishkin*, Deliberative polling, in: *B. Geissel/K. Newton* (Hrsg.), Evaluating Democratic Innovations, 2012, 71. Vgl. auch *C.R. Sunstein*, Deliberative Trouble?, Yale L.J. 110 (2000), 71, 116ff.; *ders.*, The Law of Group Polarization, J. Polit. Phil. 10 (2002), 175, 193ff.; ferner *B.A. Ackerman/J.S. Fishkin*, Deliberation Day, 2004, die vorschlagen, einen neuen Nationalfeiertag einzuführen, an dem die Bevölkerung jeweils im Jahr der amerikanischen Präsidentschaftswahl strukturiert über Sachfragen und Kandidaten berät.

[88] In allen Systemen haben die Bürger Möglichkeiten, sich im Vorfeld durch schriftliche Materialien oder durch die Befragung von Experten während des Beratungsprozesses gut zu informieren; die Beratungen selbst werden von erfahrenen, professionellen Moderatoren geleitet. Bei Planungszellen, *Citizen Juries* und *Deliberative Opinion Polls* entscheidet der Zufall, wer zur Beratung eingeladen wird; Konsenskonferenzen arbeiten mit einer anhand spezifischer Kriterien aus Selbstbewerbern und durch Fremdauswahl repräsentativ ausgewählten Gruppe. Planungszellen, *Citizen Juries* und Konsenskonferenzen arbeiten mit einer Gruppengröße von ca. 10–25 Personen. Um die Repräsentativität und die spätere Akzeptanz der Entscheidung zu erhöhen, machen sich vor allem im System der Planungszellen oft mehrere Arbeitsgruppen zur selben Themenstellung parallel ans Werk. Weil die *Deliberative Opinion Polls* sich – wie schon der Name suggeriert – als Sonderform der Meinungsumfrage unter repräsentativen, aber wohlinformierten Bürgern verstehen, beraten hier Gruppen von 300–500 Personen, um statistisch robuste Ergebnisse zu erzeugen. Deswegen findet auch vor Beginn und am Ende des Beratungsprozesses jeweils eine (geheime) Abstimmung statt, während bei den anderen Verfahren in aller Regel versucht wird, einen Konsens zwischen den Teilnehmern herzustellen. In allen Modellen werden die teilnehmenden Bürger aus öffentlichen Mitteln entschädigt, im *Dienel'schen* Modell beispielsweise in Höhe von Sitzungsgeldern für politische Mandatsträger. Die Beratungen werden oft an Wochenenden abgehalten, die Planungszelle veranschlagt bei komplexeren Fragestellungen aber auch einen Zeitrahmen von bis zu einer Woche.

[89] *O. Renn/B. Oppermann*, Politische Komunikation als Partizipation, in: *O. Jarren u.a.* (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, 1998, 352, 357.

[90] *S. Achterberg u.a.*, Bürgergutachten Aachen: Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen, 2008.

[91] *Weinheimer Bürgerräte*, Bürgergutachten Flächennutzung Breitwiesen/Hammelsbrunnen, 2012.

[92] Für eine systematische Auswertung von 16 konkreten Beispielen siehe *D.M. Ryfe*, The Practice of Deliberative Democracy, Polit. Comm. 19 (2002), 359.

tig sind,[93] werden die durchgeführten Experimente durchweg als erfolgreich bezeichnet. Einige statistisch robuste Befunde liegen vor. So wird die sozialstatistische Repräsentativität der Beteiligten vergleichsweise gut realisiert, sie liegt über der konventioneller Meinungsumfragen.[94] Die beratenden Gruppen sind heterogener und neigen nicht zur Gruppenpolarisierung;[95] so wird auch eine breitere Palette an Bürgerbelangen sichtbar. Das Verständnis für die Positionen anderer steigt bei den teilnehmenden Bürgern signifikant, ebenso wie die Bereitschaft, von der eigenen Position abzurücken.[96] Im Zuge der Beratungen bewegt sich die Meinung der Beteiligten erheblich, sowohl individuell wie auch im Aggregat. Die von den Teilnehmern nach der Beratung eingenommenen Positionen sind kognitiv reifer, berücksichtigen die Komplexität des Problems stärker, sind logisch schlüssiger und auch bezüglich der individuellen Werte konsistent.[97] Mit anderen Worten: Es lässt sich gerade bei den Teilnehmern an solchen deliberativen Verfahren eine gewisse politische Unabhängigkeit feststellen. In den Planungszellen beteiligen sich auch „Angehörige der zumeist sprachlosen Unterschicht“[98], was dem bedenklichen aktuellen Befund entgegenwirkt, demzufolge die sinkende Wahlbeteiligung beinahe ausschließlich darauf zurückzuführen ist, dass sozial- und einkommensschwächere Gruppen der Wahl fernbleiben.[99] Gleichwohl gibt es Befunde, denen zufolge Teilnehmer in heterogenen Gruppen den Ansichten von Mitgliedern mit einem geringen sozialen Status geringes Gewicht beimessen;[100] es kommt also auf eine gute Gruppenmoderation an, um solchen Effekten entgegenzuwirken. Die Akzeptanz von auf solchen Bürgerberatungen basierenden politischen Entscheidungen ist durchweg hoch. Schließlich hat sich gezeigt, dass ein wichtiges Erfolgskriterium für die beschriebenen Verfahren ist, dass aus den Ergebnissen der Gruppenberatungen Handlungen resultieren, dass ihnen Wirkung zukommt – sei es durch eine Selbstverpflichtung oder zumindest durch die mediale Aufmerksamkeit, der sich die übrigen politischen Akteure nicht vollständig entziehen können. An-

---

[93] Dazu eingehend *G. Rowe/L.J. Frewer*, Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, Science, Technology & Human Values 25 (2000), 3.

[94] *H. Buchstein*, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, Leviathan 37 (2009), 327, 338 (Fn. 317, m.w.N.).

[95] *C.R. Sunstein*, Deliberative Trouble?, Yale L.J. 110 (2000), 71, 116; ausführlich auch *H. Buchstein*, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, Leviathan 37 (2009), 327, 339 (m.w.N.). Vgl. dazu auch schon oben V.1.a)gg.

[96] *Ders.*, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, Leviathan 37 (2009), 327, 339 (m.w.N.).

[97] *Ders.*, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, Leviathan 37 (2009), 327, 338f. (m.w.N.); *C.R. Sunstein*, Deliberative Trouble?, Yale L.J. 110 (2000), 71, 116.

[98] *T. Rasehorn*, Vom Parteienstaat zum Bürgerstaat, RuP 36 (2000), 90, 93.

[99] Vgl. etwa *A. Schäfer*, Die Folgen sozialer Ungleicheit für die Demokratie in Westeuropa, ZfVP 4 (2010), 131; *ders.*, Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger, in: *E. Bytzek/S. Roßteutscher* (Hrsg.), Der unbekannte Wähler?, 2011, 133.

[100] *C.R. Sunstein*, Deliberative Trouble?, Yale L.J. 110 (2000), 71, 76, 111ff., 117f.

ders sind die Bürger nicht motiviert, die kognitiven und zeitlichen Ressourcen für die Beratung aufzuwenden.[101] Das Problem ist allerdings, dass die Ergebnisse der Planungszellen oft – und aus guten Gründen – nicht den praktischen und rechtlichen Konkretisierungsgrad aufweisen, dessen es für eine Umsetzung durch die Verwaltung bedarf.

Die Befunde zu den Experimenten mit deliberativen Entscheidungsprozessen in kleinen, repräsentativen Gruppen sind auch im Hinblick auf die Unterschiede zwischen dem überkommenen Leitbild und den auf ihm beruhenden Institutionen sowie dem hier skizzierten alternativen Leitbild und seiner möglichen institutionellen Umsetzung interessant: Sie zeigen, dass Bürger durchaus bereit sind, im politischen Prozess die Positionen und begründeten Interessen anderer Akteure – auch im Ergebnis – zu berücksichtigen, wenn sie die Gelegenheit haben, sie kennenzulernen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Innerhalb der gegenwärtigen Institutionen legen relativ schlecht informierte Wähler sich und die von ihnen gewählten Kandidaten dagegen mit ihrer Wahl auf bestimmte Interessen und Positionen fest, so dass es für diese Art politischen Lernens wenig Raum gibt. Innerhalb des hier entwickelten Alternativ-Szenarios politischer Institutionen könnten sich aus den deliberierenden Gruppen auch neue Kristallisationspunkte für die kandidatenlose reine Persönlichkeitswahl ergeben.

Wie lassen sich diese deliberativ-repräsentativen Abstimmungsmechanismen mit ihren vielfältigen positiven Folgen, die gerade auch eine sinnvolle Ergänzung zum Ausgleich potenzieller Schwächen der reinen Persönlichkeitswahl darstellen, in den hier entwickelten Vorschlag integrieren? Die dargestellten Mechanismen wurden zwar bereits in vielen Experimenten erprobt, bislang aber immer nur punktuell zur Klärung von Sachfragen genutzt; Erfahrungen mit einem systematischen Einsatz gibt es noch nicht. Es scheint sinnvoll zu sein, die Verfahren dort zu nutzen, wo von politischen Entscheidungen eine Vielzahl von Bürgern in ihrem Lebensalltag betroffen ist, und wo es deshalb ausnahmsweise in besonderem Maße auf eine repräsentative Berücksichtigung der Meinungen und Interessen der Bevölkerung ankommt – unter Umständen auch, weil man sich davon eine breitere Akzeptanz erhofft. Insofern bieten sich wohl in besonderem Maße Themen an, die in der Gemeinschaft kontrovers diskutiert werden und bei denen auch ein knappes Abstimmungsergebnis unter den Abgeordneten im Parlament zu erwarten wäre. Es sollten also gerade nicht *Maßstäbe*, sondern *Maßnahmen* zum Gegenstand der Deliberation gemacht werden. Sofern die Mitwirkung an Einrichtungen wie der Planungszelle nicht zu häufig erforderlich ist, könnte die Teilnahme – auch um die Repräsentativität sicherzu-

[101] *H. Buchstein*, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, Leviathan 37 (2009), 327, 335, 340 (m.w.N.); *D. M. Ryfe*, The Practice of Deliberative Democracy, Polit. Comm. 19 (2002), 359, 366f.

stellen – als Bürgerpflicht ausgestaltet werden, wie sie etwa in Deutschland von Schöffengerichten und Wahlhelfern oder in den USA als *jury duty* bekannt ist; auf die in diesen Zusammenhängen gesammelten Erfahrungen sollte bei der konkreten Ausgestaltung der Pflicht zurückgegriffen werden.

IX. Forschungsprogramm

> Le seul véritable voyage […] ce ne serait pas d'aller vers de nouveaux paysages, mais d'avoir d'autres yeux, de voir l'univers avec les yeux d'un autre, de cent autres, de voir les cent univers que chacun d'eux voit […].
>
> *Marcel Proust*[1]

Ausweislich des eingangs formulierten Arbeitsprogramms (dazu oben I.2) sollten mit dieser Arbeit die Fragen untersucht werden,

> in welchem Verhältnis zueinander die Idee der bundesrepublikanischen Demokratie einerseits und ihre institutionelle Umsetzung mit politischen Parteien andererseits stehen. Warum gibt es in der Demokratie politische Parteien? Wie erklären sich ihre Funktion und Dysfunktion? Ergeben sich aus diesen Einsichten Ansatzpunkte für ihre Überwindung?[2]

Die Theorie, die in Beantwortung dieser Fragen entfaltet worden ist, versteht sich als erster Baustein eines überwölbenden Forschungsprogramms, das zu beantworten versucht,

> ob politische Parteien eine notwendige Bedingung demokratischer Ordnung sind, oder ob sich ein System demokratischer Institutionen ersinnen lässt, das ohne ihr Wirken auszukommen vermag.

---

[1] *M. Proust*, À la recherche du temps perdu, 1923, 69: „Die wahre Entdeckungsreise […] besteht nicht darin, neue Länder zu suchen, sondern darin, andere Augen zu haben, das Universum mit den Augen eines anderen zu sehen, von hundert anderen, die hundert Universen zu sehen, die jeder von ihnen sieht […].“ (eigene Übersetzung)

[2] Diese und die folgende Formulierung stammen aus dem Abschnitt I.2 („Zur Schaffung dieser Voraussetzung will die vorliegende Studie einen Beitrag leisten, indem sie die Frage untersucht, in welchem Verhältnis zueinander die Idee der bundesrepublikanischen Demokratie einerseits und ihre institutionelle Umsetzung mit politischen Parteien andererseits stehen. Warum gibt es in der Demokratie politische Parteien? Wie erklären sich ihre Funktion und Dysfunktion? Ergeben sich aus diesen Einsichten Ansatzpunkte für ihre Überwindung?“).

1. Erste Antworten

Leitbilder (II.3) als die funktionalen Bedingungen demokratischer Herrschaft (II.2) und damit verfassungsrechtliche Prinzipien (II.1) konkretisierende Grundvorstellungen erweisen sich im Verfassungsrecht als leistungsstarker Ausgangspunkt bei der Analyse der Entwicklung und Wirkungsweise rechtlicher Institutionen. Sie ermöglichen eine tragfähige Rekonstruktion des Verhaltens der unterschiedlichen Akteure im politischen Prozess, auf deren Grundlage mit Blick auf die Rechtfertigung demokratischer Herrschaft nachvollziehbar wird, wie es zur Entstehung der Parteien gekommen ist: Ohne Parteien kann in einer Ordnung, die politische Entscheidungen als Ergebnis wettbewerblicher Aggregation der Interessen ihrer Bürger begreift, demokratische Herrschaft nicht begründet werden (IV.). Allerdings schaffen die Parteien auch Wirkungszusammenhänge, die der Legitimation der Herrschaftsordnung abträglich sind (V.) – sie führen daher, wie nach langem und erfolgreichem Wirken der Parteien zu erkennen ist, letztlich in ein Paradox. Dieses Parteien-Paradox ist mitursächlich für den weit verbreiteten demokratischen Verdruss, weil die Parteien einerseits für die Ordnung unserer politischen Angelegenheiten unabdingbar sind und andererseits deren sachgerechte Behandlung korrumpieren.

Die Ursachen des Parteien-Paradoxes sind mit jedem der drei Elemente des überkommenen Leitbildes verbunden (VI.): Die strikte Ausrichtung des demokratischen Prozesses auf Individualinteressen der Bürger als Fluchtpunkt politischer Entscheidungen fördert eigennütziges Verhalten (VI.1). Das wird im Wettbewerb honoriert, der außerdem auf der Ebene der Parteien dazu führt, dass neben den Bürgerinteressen durch den Rationalisierungsdruck übermäßig Partei- und Sonderinteressen berücksichtigt werden (VI.2). Die Aggregation dieser Melange von Interessen zu einer sozialen Wohlfahrtsfunktion ist aus prinzipiellen Erwägungen bestenfalls unzuverlässig; schlimmstenfalls führt sie zu einem Zerrbild der Bürgerinteressen und scheitert (VI.3). Viele der mit dem Wirken der Parteien einhergehenden Probleme sind Ausdruck dieses Scheiterns.

Folgt man diesen Überlegungen, dann stellt sich die Frage nach der richtigen institutionellen Lösung: Genügt eine Reform des Parteienrechts – also etwa eine Adjustierung der Anreize, um den „politischen Markt" zu zähmen – oder muss grundsätzlicher am Staatsrecht angesetzt werden, bedarf es mit anderen Worten Regeln, die von einem alternativen Leitbild herrühren (VII.)? In Anbetracht der fundamentalen Einwände gegen das Leitbild der vorherrschenden politischen Ordnung scheint es jedenfalls langfristig nicht sinnvoll, eine Reformstrategie zu verfolgen, die nur die Symptome ihrer Fehlfunktionen zu beherrschen versucht: Wenn im Auto eine Warnleuchte blinkt, ist es nicht damit getan, das Lämpchen herauszuschrauben – man muss der Ursache des Aufleuchtens auf den Grund gehen und das zugrundeliegende Problem beheben. Daraus folgt, dass die politische Ordnung an einem neuen, noch leistungsfähi-

geren Leitbild auszurichten ist, wenn die mit der Parteienstaatlichkeit verbundenen Probleme behoben werden sollen.

Welche Umrisse eines alternativen Leitbildes und politischer Institutionen erkennt man, wenn man vor dem Hintergrund dieser Überlegungen einen vorsichtigen Ausblick wagt (VIII.)? Ein geschichtsbewusstes alternatives Leitbild muss schon wegen seiner Orientierung an den Verfassungsprinzipien und den funktionalen Bedingungen demokratischer Herrschaft an die Elemente vorhandener Vorstellungen anknüpfen, die Schwerpunkte rekalibrieren. Mit Blick auf den besonderen Gegenstand dieser Untersuchung, die Parteien, muss es jedenfalls langfristig dazu führen, sie entbehrlich zu machen, dabei aber gewährleisten, dass eine alternative politische Ordnung nicht mit schwerwiegenderen Nachteilen verbunden ist als die gegenwärtige (VIII.1). Ausgehend von den Befunden zu den Dysfunktionen der heutigen politischen Ordnung muss ein alternatives Leitbild Perspektiven aufzeigen, bei denen die effektive politische Durchsetzung von Interessen im Wettbewerb zugunsten unabhängig agierender und auf einen wertenden Interessenausgleich bedachter Repräsentanten zurückgedrängt wird (VIII.2). Das ist wohlgemerkt nur *ein* vorstellbares alternatives Leitbild. Eine solche Vorstellung hat unmittelbare Auswirkungen, die in den institutionellen Raum hineinragen: Sach- und Personalentscheidungen sind zu trennen und Repräsentation ist als qualifizierte Stellvertretung zu deuten. Auf lange Sicht werden Parteien dadurch entbehrlich (VIII.3). Ferner sind Leitplanken zu definieren, die den Weg zur institutionellen Umsetzung des Leitbildes einhegen, um sicherzustellen, dass am Ende ein robustes institutionelles Arrangement steht (VIII.4). Im Mittelpunkt der demokratischen Ordnung stehen Verfahren, die den unmittelbaren Rückbezug staatlicher Entscheidungen an die Gemeinschaft gewährleisten: Wahlen und Abstimmungen – erste vorläufige Überlegungen zur institutionellen Umsetzung des Leitbildes setzen hier an (VIII.5).

2. Weitere Fragen

Es scheint plausibel, dass sich ausgehend von diesem Leitbild ein Regelwerk entfalten lässt, das Parteien entbehrlich macht und dennoch die Funktion der politischen Ordnung zu gewährleisten vermag. Der Anspruch dieses Projekts ist nicht – und kann nicht sein –, eine Blaupause für eine künftige politische Ordnung zu liefern. Vielmehr sollten die Ursachen für die heutige Malaise der politischen Ordnung, insbesondere soweit sie politische Parteien betreffen, aufgezeigt werden. Vor allem in Zeiten, da von einer „Krise der Demokratie" gesprochen wird, und in denen vielerorts in der Welt um den erstmaligen Aufbau nicht-autoritärer Herrschaft gerungen wird, scheint es unausweichlich, sich diesen fundamentalen Fragen zu stellen.

Ist man bereit, die politische Ordnung vor dem Hintergrund eines alternativen Leitbildes zu denken, dann ergeben sich schon aus den hier angestellten rudimentären Überlegungen unmittelbar weitere theoretische und empirische Fragen: Wie weit werden die Stimmen der Wähler in einer reinen Persönlichkeitswahl streuen? Werden sich genügend Kristallisationspunkte herausbilden? Wie werden sich die Bürger bei Abstimmungen verhalten? Werden sie sich im politischen Raum, etwa bei Planungszellen, in einem Ausmaß engagieren, das für eine stabile Ordnung ausreicht? Lassen sich die erforderlichen sozialen Normen mit genügend innerer Stabilität etablieren und stützen? Darüber hinaus gilt es, hier nicht näher beleuchtete Themen in den Blick zu nehmen: Wie verhält sich ein durch die alternativen Mechanismen zusammengesetztes Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung und nach welchen Regeln werden letztere bestimmt und kontrolliert? Welche Aufgabe haben die Gerichte, vor allem Verfassungsgerichte, in diesem Gefüge? Welche Rolle kommt den Medien bei alledem zu? Und grundsätzlich: Wollen wir wirklich eine Ordnung ohne Parteien oder zeigt uns die gründliche Befassung mit politischen Entscheidungsverfahren, dass wir am Ende doch auf sie – als eine „Grundvoraussetzung der Demokratie“[3] – angewiesen sind? Es bedarf weiterer Debatten, kluger theoretischer und empirischer Forschung, intelligenter rechtspolitischer Mechanismen, robuster Ergebnisse aus verhaltenswissenschaftlichen und politischen Experimenten – und eines breiten gesellschaftlichen Diskurses zur Fortentwicklung unserer politischen Ordnung, in den diese Überlegungen eingebettet sind.

Diese Arbeit ist Ausdruck des Bemühens, einen Anfang zu machen.

---

[3] *M. Morlok*, Entdeckung und Theorie des Parteienstaats, in: *C. Gusy* (Hrsg.), Weimars lange Schatten, 2003, 238, 253.

Bibliographie

Aaken, Anne van, „Rational Choice" in der Rechtswissenschaft. Zum Stellenwert der ökonomischen Theorie im Recht [zit.: „Rational Choice" in der Rechtswissenschaft], Studien zur Rechtsphilosophie und Rechtstheorie 33, Baden-Baden: Nomos, 2003

Abdul-Baha, The Promulgation of Universal Peace. Talks Delivered by 'Abdu'l-Bahá during His Visit to the United States and Canada in 1912, Wilmette, IL: Bahá'í Publishing Trust, 4. Auflage 1982

Abizadeh, Arash, Democratic Elections without Campaigns? Normative Foundations of National Bahá'í Elections [zit.: Democratic Elections without Campaigns?], in: World Order 37 (2005), Heft 1, S. 7–49

–, Informational Constraint and Focal Point Convergence. Theoretical Implications of Plurality-Rule Elections for the New Institutionalism [zit.: Informational Constraint and Focal Point Convergence], in: Rationality and Society 13 (2001), Heft 1, S. 99–136

Achterberg, Susanne/Otto, Isabel/Schulz, Marc, Bürgergutachten Aachen: Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen, http://www.kommunale-stadtwerke.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Der_Verein/Projekte/Planungszelle/BG-Muellgebuehr-Aachen.pdf (veröffentlicht am 15. Februar 2008, zuletzt abgerufen am 25. Januar 2014)

Ackerman, Bruce A./Fishkin, James S., Deliberation Day, New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 2004

Adams, Angela/Adams, Willi P. (Hrsg.), Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter [zit.: Die Federalist-Artikel (1788)], Paderborn: Schöningh, 1994

Adams, James F./Merrill, Samuel, III/Grofman, Bernard, A Unified Theory of Party Competition. A Cross-National Analysis Integrating Spatial and Behavioral Factors [zit.: A Unified Theory of Party Competition], Cambridge: Cambridge University Press, 2005

Adler, Matthew D., Rational Choice, Rational Agenda-Setting and Constitutional Law: Does the Constitution Require Basic or Strengthened Public Rationality? [zit.: Rational Choice, Rational Agenda-Setting and Constitutional Law], in: *Engel, Christoph/Héritier, Adrienne* (Hrsg.), Linking Politics and Law, 2003, S. 109–150

Aidt, Toke S./Dutta, Jayasri, Policy Myopia and Economic Growth, in: European Journal of Political Economy 23 (2007), Heft 3, S. 734–753

Ajzen, Icek/Fishbein, Martin, Understanding attitudes and predicting social behavior, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1980

Akude, John Emeka/Daun, Anna/Egner, David/Lambach, Daniel, Transformation politischer Ordnung. Ansätze zur Erweiterung des Transformationsbegriffs [zit.: Transformation politischer Ordnung], in: Zeitschrift für Politik 56 (2009), Heft 2, S. 142–161

Aldrich, John H., When is it rational to vote?, in: *Mueller, Dennis C.* (Hrsg.), Perspectives on Public Choice, 1996, S. 373–390

–, Why Parties? A Second Look, Chicago, IL: University of Chicago Press, 2011

–, Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1995

Alemann, Ulrich von, Brauchen wir noch politische Parteien? Ein Essay in sechs Thesen [zit.: Brauchen wir noch politische Parteien?], in: *Häberle, Peter* u.a. (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag am 5. Mai 2003, 2003, S. 1–10

–, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland [zit.: Das Parteiensystem der BRD], Grundwissen Politik 26 (hrsg. von *Benz, Arthur* u.a.), Wiesbaden: VS Verlag, 3. Auflage 2003

Alexander, Gregory S./Peñalver, Eduardo M. (Hrsg.), Property and Community, Oxford: Oxford University Press, 2010

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 3. Auflage 1996

–, Theorie der Grundrechte, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit 8, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1985

Alford, John R./Hibbing, John R., The Origin of Politics: An Evolutionary Theory of Political Behavior [zit.: The Origin of Politics], in: Perspectives on Politics 2 (2004), Heft 4, S. 707–723

Alt, James/Bueno de Mesquita, Ethan/Rose, Shanna, Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits, in: Journal of Politics 73 (2011), Heft 1, S. 171–186

Anderheiden, Michael, Gemeinwohl, in: *Kube, Hanno* u.a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Band I: Staat und Verfassung, 2013, S. 45–55

–, Gemeinwohl in Republik und Union, Jus Publicum 152, Tübingen: Mohr Siebeck, 2006

Anderheiden, Michael/Keil, Rainer/Kirste, Stephan/Schaefer, Jan Philipp (Hrsg.), Verfassungsvoraussetzungen. Gedächtnisschrift für Winfried Brugger [zit.: Verfassungsvoraussetzungen (GS Brugger)], Heidelberger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen 9, Tübingen: Mohr Siebeck, 2013

Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Band 1, Tübingen: Mohr, 1930

Ansolabehere, Stephen/Behr, Roy L./Iyengar, Shanto, The Media Game: American Politics in the Television Age [zit.: The Media Game], New Topics in Politics, New York, NY: Macmillan, 1993

Ansolabehere, Stephen/Hansen, John Mark/Hirano, Shigeo/Snyder, James M., Jr., The Decline of Competition in U.S. Primary Elections, 1908–2004, in: *McDonald, Michael P./Samples, John* (Hrsg.), The Marketplace of Democracy. Electoral Competition and American Politics, 2006, S. 74–101

Ansolabehere, Stephen/Iyengar, Shanto, Going negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate [zit.: Going negative], New York, NY: Free Press, 1995

Ansolabehere, Stephen/Iyengar, Shanto/Simon, Adam/Valentino, Nicholas, Does Attack Advertising Demobilize the Electorate?, in: American Political Science Review 88 (1994), Heft 4, S. 829–838

Ansolabehere, Stephen/Snyder, James M., Jr., Reapportionment and Party Realignment in the American States, in: University of Pennsylvania Law Review 153 (2004), Heft 1, S. 433–457

–, Soft Money, Hard Money, Strong Parties, in: Columbia Law Review 100 (2000), Heft 3, S. 598–619

Appleby, Joyce/Ball, Terence (Hrsg.), Jefferson: Political Writings, Cambridge Texts in the History of Political Thought, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1999

Arceneaux, Kevin, Can Partisan Cues Diminish Democratic Accountability?, in: Political Behavior 30 (2008), Heft 2, S. 139–160

Arendt, Hannah, Über die Revolution (1963), München: Piper, 4. Auflage 2014

Aristoteles, Werke in deutscher Übersetzung [zit.: Politik (Akademie-Ausgabe)], Band 9.II: Politik, Berlin: Akademie Verlag, 1991

Arlen, Jennifer, The Future of Behavioral Economic Analysis of Law, in: Vanderbilt Law Review 51 (1998), Heft 6, S. 1765–1788

Arnauld, Andreas von, Die Wissenschaft vom öffentlichen Recht nach einer Öffnung für sozialwissenschaftliche Theorie, in: *Lüdemann, Jörn/Funke, Andreas* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie, 2009, S. 65–118

Arnim, Hans Herbert von, Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle – Zur Diätennovelle der großen Koalition [zit.: Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle], DVBl. 2014, S. 605–615

– (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik? Vorträge auf dem 2. Speyerer Demokratie-Forum vom 14. bis 16. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften [zit.: Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?], Schriftenreihe der Hochschule Speyer 133, Berlin: Duncker & Humblot, 1999

–, Ämterpatronage durch politische Parteien. Ein verfassungsrechtlicher und staatspolitischer Diskussionsbeitrag [zit.: Ämterpatronage durch politische Parteien], Wiesbaden: Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1980

–, Der Staat als Beute. Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen [zit.: Der Staat als Beute], München: Droemer Knaur, 1993

–, Der Wandel der Parteien zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien – und was daraus folgt [zit.: Der Wandel der Parteien zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien], in: JuristenZeitung 67 (2012), Heft 10, S. 505–508

–, Die Besoldung von Politikern. Der Zusammenhang mit ihrer Rekrutierung und der Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Politik [zit.: Die Besoldung von Politikern], in: Zeitschrift für Rechtspolitik 36 (2003), Heft 7, S. 235–241

–, Die Strategien der Macht und das Problem ihrer Kontrolle, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2014, S. 846–852

–, Gemeinwohl und Gruppeninteressen: Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Wirtschaftsordnung [zit.: Gemeinwohl und Gruppeninteressen], Frankfurt am Main: Metzner, 1977

–, Parteien in der Kritik, in: Die Öffentliche Verwaltung 2007, S. 221–229

–, Parteienfinanzierung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung [zit.: Parteienfinanzierung], Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut, 1982

–, Politische Parteien im Wandel. Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien – und was daraus folgt [zit.: Politische Parteien im Wandel], Berlin: Duncker & Humblot, 2011

–, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten [zit.: Wahl ohne Auswahl], in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2004, S. 115–119

–, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl? Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat [zit.: Wer kümmert sich um das Gemeinwohl?], in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, Heft 5, S. 223–232

Arnim, Hans Herbert von/Heiny, Regina/Ittner, Stefan, Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken [zit.: Korruption], Discussion Papers 33 (hrsg. von *Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung*), Speyer: 2. Auflage 2006

–, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit. Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive [zit.: Politik zwischen Norm und Wirklichkeit], Discussion Papers 35 (hrsg. von *Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung*), Speyer: 2. Auflage 2006

Arnim, Hans Herbert von/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der 71. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 12. bis 14. März 2003 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [zit.: Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung], Schriftenreihe der Hochschule Speyer 167, Berlin: Duncker & Humblot, 2004

Arrow, Kenneth J., Social Choice and Individual Values, New York, NY: Wiley, 1951

Asch, Solomon E., Studies of independence and conformity: I. A minority of one against a unanimous majority, in: Psychological Monographs: General and Applied 70 (1956), Heft 9, S. 1–70

Ashworth, Scott/Bueno de Mesquita, Ethan, Informative Party Labels with Institutional and Electoral Variation, in: Journal of Theoretical Politics 20 (2008), Heft 3, S. 251–273

Axelrod, Robert, Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics, Markham Political Science Series, Chicago, IL: Markham Publ., 1970

Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht [zit.: FS 50 Jahre BVerfG], Band 2: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen: Mohr Siebeck, 2001

Baer, Susanne, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 223–251

Bamberger, Matthias, Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtssoziologische Untersuchung zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Regulierung von politischen Beamten, Regierungsmitgliedern und parlamentarischen Staatssekretären [zit.: Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger], Diss. (*Westfälische Wilhelms-Universität Münster*), Münster 2013

Bandura, Albert, Perceived Self-Efficacy in Cognitive Development and Functioning, in: Educational Psychologist 28 (1993), Heft 2, S. 117–148

–, Self-efficacy mechanism in human agency, in: American Psychologist 37 (1982), Heft 2, S. 122–147

–, Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change, in: Psychological Review 84 (1977), Heft 2, S. 191–215

Bannas, Günter, CDU-Landesregierungen verweigern Merkels Koalition Gefolgschaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 222 vom 22. September 2012, S. 1

–, Die Elementarteilchen der Bundespolitik, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 35 vom 10. Februar 2001, S. 12

Barber, Benjamin R., If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities [zit.: If Mayors Ruled the World], New Haven, CT: Yale University Press, 2013

–, Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age [zit.: Strong Democracy], Berkeley, CA: University of California Press, 6. Auflage 1984

Bardi, Luciano/Bartolini, Stefano/Trechsel, Alexander, Party adaptation and change and the crisis of democracy, in: Party Politics 20 (2014), Heft 2, S. 151–159

Bartolini, Stefano/Mair, Peter, Challenges to Contemporary Political Parties, in: *Diamond, Larry/Gunther, Richard* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, S. 327–343

Barzun, Charles L., Getting Substantive: A Response to Posner and Vermeule, in: University of Chicago Law Review Dialogue 80 (2013), S. 267–290

Bäuerle, Michael/Dann, Philipp/Wallrabenstein, Astrid (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag [zit.: Demokratie-Perspektiven (FS Bryde)], Tübingen: Mohr Siebeck, 2013

Baum, Gerhart R./Benda, Ernst/Isensee, Josef/Krause, Alfred/Merritt, Richard L. (Hrsg.), Politische Parteien und öffentlicher Dienst, Bonn: Godesberger Taschenbuch-Verlag, 1982

Beckenkamp, Martin, Environmental Dilemmas Revisited: Structural Consequences from the Angle of Institutional Ergonomics [zit.: Environmental Dilemmas Revisited], in: Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2009/1

–, The Social Dilemma of Climate Change: Socio-economic Implications [zit.: The Social Dilemma of Climate Change], in: *Leal Filho, Walter* (Hrsg.), The Economic, Social and Political Elements of Climate Change, 2011, S. 143–152

Beckett, Samuel, Worstward Ho. Aufs Schlimmste zu, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2. Auflage 1990

Beichelt, Timm, Parties Matter! Parteipolitische Prägung und Reformprofile in den Beitrittsländern zur Europäischen Union, in: *Stykow, Petra/Beyer, Jürgen* (Hrsg.), Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung, 2004, S. 197–222

Belke, Ansgar, Politische Konjunkturzyklen in Theorie und Empirie. Eine kritische Analyse der Zeitreihendynamik in Partisan-Ansätzen [zit.: Politische Konjunkturzyklen in Theorie und Empirie], Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung 73 (hrsg. von *Hoffmann, Walter* u. a.), Tübingen: Mohr Siebeck, 1996

Bellamy, Richard, Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic ‚Outputs' be Separated from the Democratic ‚Inputs' Provided by Competitive Parties and Majority Rule?, in: Journal of European Public Policy 17 (2010), Heft 1, S. 2–19

Benda, Ernst, Die Wahrung verfassungsrechtlicher Grundsätze im Steuerrecht [zit.: Die Wahrung verfassungsrechtlicher Grundsätze im Steuerrecht], in: Deutsche Steuer-Zeitung (1984), S. 159–164

Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland [zit.: HdbVerfR], Berlin: de Gruyter, 2. Auflage 1994

Bennett, James T., Stifling Political Competition. How Government Has Rigged the System to Benefit Demopublicans and Exclude Third Parties [zit.: Stifling Political Competition], New York, NY: Springer, 2009

Benvenisti, Eyal, Sovereigns as Trustees of Humanity. On the Accountability of States to Foreign Stakeholders [zit.: Sovereigns as Trustees of Humanity], in: American Journal of International Law 107 (2013), Heft 2, S. 295–333

Bernhardt, Dan/Duggan, John/Squintani, Francesco, The Case for Responsible Parties, in: American Political Science Review 103 (2009), Heft 4, S. 570–587

Bertram, Günter, Konkurrentenklagen – Bestenauslese, in: Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 3167–3168

Besley, Timothy, What's the Good of the Market? An Essay on Michael Sandel's What Money Can't Buy, in: Journal of Economic Literature 51 (2013), Heft 2, S. 478–495

Bevan, Ruth/Probst, Lothar/Scarrow, Susan, Anti-Party Discourses in Germany. Three Essays, Reihe Politikwissenschaft 22 (hrsg. von *Institut für Höhere Studien*), Wien: Institut für Höhere Studien Wien, 1995

Beyme, Klaus von, Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München: Piper, 1988

–, Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker [zit.: Funktionenwandel der Parteien], in: *Gabriel, Oscar W.* u.a. (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2. Auflage 2001, S. 315–339

–, Theoretische Probleme der Parteienforschung, in: *Beyme, Klaus von* (Hrsg.), Der Vergleich in der Politikwissenschaft, 1988, S. 199–213

Biehler, Gernot, Ämterpatronage im diplomatischen Dienst?, in: Neue Juristische Wochenschrift 2000, S. 2400–2402

Biezen, Ingrid van, Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe [zit.: Constitutionalizing Party Democracy], in: British Journal of Political Science 42 (2012), Heft 1, S. 187–212

Biezen, Ingrid van/Kopecký, Petr, The cartel party and the state: Party–state linkages in European democracies, in: Party Politics 20 (2014), Heft 2, S. 170–182

Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage 2005

Blondel, Jean, Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe, in: *Gunther, Richard* u.a. (Hrsg.), Political Parties. Old Concepts and New Challenges, 2002, S. 233–256

Bluhm, Harald/Krause, Skadi, Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens. Oligarchien und Eliten – die Kehrseiten moderner Demokratie [zit.: Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens], Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012

Blumkin, Tomer/Grossmann, Volker, May Increased Partisanship Lead to Convergence of Parties' Policy Platforms?, in: Public Choice 145 (2010), Heft 3/4, S. 547–569

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, 1. Auflage 1987, § 22, S. 887–951

–, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Verfassungsstaat, 3. Auflage 2004, § 24, S. 429–496

–, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage 2005, § 34, S. 31–53

–, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, 1976, S. 42–64

–, Gemeinwohlvorstellungen bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie, in: *Münkler, Herfried/Fischer, Karsten* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, 2002, S. 43–66

–, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht [zit.: Staat, Gesellschaft, Freiheit], Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976

Boeri, Tito/Merlo, Antonio/Prat, Andrea (Hrsg.), The Ruling Class. Management and Politics in Modern Italy [zit.: The Ruling Class], Oxford: Oxford University Press, 2010

Bogdandy, Armin von, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrecht – eine Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 63 (2003), S. 853–877

–, Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten? Zur Steigerungsfähigkeit eines Verfassungsprinzips am Beispiel einer Neugestaltung der Verordnungsgebung, in: *Bohnert, Joachim* u. a. (Hrsg.), Verfassung – Philosophie – Kirche. Festschrift für Alexander Hollerbach zum 70. Geburtstag, 2001, S. 364–384

–, Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization, and International Law [zit.: How to Square Democracy, Globalization, and International Law], in: European Journal of International Law 15 (2004), Heft 5, S. 885–906

–, Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik [zit.: Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts], in: JuristenZeitung 60 (2005), Heft 11, S. 529–580

Bogumil, Jörg, Parteien in der Kommunalpolitik. Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?, in: *Gehne, David/Spier, Tim* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?, 2010, S. 37–48

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen, in: *Schimanke, Dieter* u. a. (Hrsg.), Bürokratie im Irrgarten der Politik: Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, 2012, S. 151–173

Bohnert, Joachim/Gramm, Christof/Kindhäuser, Urs/Lege, Joachim/Rinken, Alfred/Robbers, Gerhard (Hrsg.), Verfassung – Philosophie – Kirche. Festschrift für Alexander Hollerbach zum 70. Geburtstag [zit.: Verfassung – Philosophie – Kirche (FS Hollerbach)], Berlin: Duncker & Humblot, 2001

Bollier, David/Helfrich, Silke (Hrsg.), The Wealth of the Commons. A World Beyond Market and State [zit.: The Wealth of the Commons], Amherst, MA: Levellers Press, 2012

Bowles, Samuel, Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions [zit.: Cultural Consequences of Markets], in: Journal of Economic Literature 36 (1998), Heft 1, S. 75–111

–, Is Liberal Society a Parasite on Tradition?, in: Philosophy & Public Affairs 39 (2011), Heft 1, S. 46–81

Bowles, Samuel/Polania-Reyes, Sandra, Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements?, in: Journal of Economic Literature 50 (2012), Heft 2, S. 368–425

Braendle, Thomas, Determinants of Employment in the Ministerial Bureaucracy, in: WWZ Discussion Paper 2012/01 (2012)

Braendle, Thomas/Stutzer, Alois, A dilemma in the separation of powers: public servants as legislators, in: *Peters, Anne/Handschin, Lukas* (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, 2012, S. 177–197

–, Political selection of public servants and parliamentary oversight, in: Economics of Governance 14 (2013), Heft 1, S. 45–76

–, Public servants in parliament: theory and evidence on its determinants in Germany, in: Public Choice 145 (2010), Heft 1/2, S. 223–252

Brähler, Elmar/Decker, Oliver, Politik und Leben in Deutschland 2010, in: *Langenbacher, Nora* (Hrsg.), Die Mitte in der Krise. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2010, 2010, S. 97–135

Brecht, Bertolt, Gesammelte Werke in acht Bänden [zit.: Gesammelte Werke], Band V (hrsg. von *Hauptmann, Elisabeth*) Suhrkamp, 1967

Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M., Is Public Choice Immoral? The Case for the 'Nobel' Lie [zit.: Is Public Choice Immoral?], in: Virginia Law Review 74 (1988), Heft 2, S. 179–189

Briffault, Richard, Corporations, Corruption, and Complexity: Campaign Finance After Citizens United, in: Cornell Journal of Law and Public Policy 20 (2011), S. 643–671

Brosig-Koch, Jeannette/Helbach, Christoph/Ockenfels, Axel/Weimann, Joachim, Still different after all these years: Solidarity behavior in East and West Germany, in: Journal of Public Economics 95 (2011), Heft 11–12, S. 1373–1376

Brown, Roger, Social Psychology, New York, NY: Free Press, 2. Auflage 1986

Brunhöber, Beatrice, Die Erfindung „demokratischer Repräsentation" in den Federalist Papers, Grundlagen der Rechtswissenschaft 14, Tübingen: Mohr Siebeck, 2010

Bruni, Luigino, Michael Sandel: What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets, in: International Review of Economics 60 (2013), Heft 1, S. 101–106

Brunkhorst, Hauke, Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft [zit.: Demokratischer Experimentalismus], Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998

– (Hrsg.), Demokratischer Experimentalismus, in: *Brunkhorst, Hauke* (Hrsg.), Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft, 1998, S. 7–12

Brunsson, Nils, The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations [zit.: The Organization of Hypocrisy], New York, NY: Wiley, 1989

Bryde, Brun-Otto, Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland [zit.: Verfassungsentwicklung], Baden-Baden: Nomos, 1982

Buchanan, James M., How Can Constitutions be Designed so that Politicians Who Seek to Serve „Public Interest" Can Survive and Prosper?, in: Constitutional Political Economy 4 (1993), Heft 1, S. 1–6

Buchanan, James M./Tullock, Gordon, The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy [zit.: The Calculus of Consent], Ann Arbor, Mich.: Ann Arbor Paperbacks, 1965

Buchstein, Hubertus, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, in: Leviathan 37 (2009), Heft 3, S. 327–352

–, Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU [zit.: Demokratie und Lotterie], Theorie und Gesellschaft 70, Frankfurt am Main: Campus, 2009

–, Demokratietheorie in der Kontroverse, Baden-Baden: Nomos, 2009

–, Die Legitimitätspolitik der aleatorischen Demokratietheorie, in: *Geis, Anna* u.a. (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, 2012, S. 359–376

–, Die Zumutungen der Demokratie. Von der normativen Theorie des Bürgers zur institutionell vermittelten Präferenzkompetenz [zit.: Die Zumutungen der Demokratie], in: *Buchstein, Hubertus* (Hrsg.), Demokratietheorie in der Kontroverse, 2009, S. 73–105

–, Lostrommel und Wahlurne – Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie [zit.: Lostrommel und Wahlurne], in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 44 (2013), Heft 2, S. 384–403

Budge, Ian, Direct and Representative Democracy: Are they necessarily opposed? [zit.: Direct and Representative Democracy], in: Representation 42 (2006), Heft 1, S. 1–12

Bueno de Mesquita, Bruce/Smith, Alastair/Siverson, Randolph M./Morrow, James D., The Logic of Political Survival, Cambridge, MA: MIT Press, 2003

Bull, Hans Peter, Das Dilemma der Richterwahl. Zu den Schleswiger Entscheidungen in Sachen Bundesrichter, in: Betrifft JUSTIZ 68 (2001), S. 208–212

–, Wie „politisch" ist der öffentliche Dienst?, in: *Schimanke, Dieter* u. a. (Hrsg.), Bürokratie im Irrgarten der Politik: Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, 2012, S. 115–123

Bungenberg, Marc/Danz, Stefan/Heinrich, Helge/Hünemörder, Olaf/Schmidt, Christian/Schroeder, Romy/Sickert, Ariane/Unkroth, Frank (Hrsg.), Recht und Ökonomik. 44. Assistententagung öffentliches Recht Jena 2004 [zit.: Recht und Ökonomik], München: C. H. Beck, 2004

Buser, Thomas/Niederle, Muriel/Oosterbeek, Hessel, Gender, Competitiveness and Career Choices, in: Quarterly Journal of Economics 129 (2014), Heft 3, S. 1409–1447

Butler, Daniel M./Powell, Eleanor Neff, Understanding the Party Brand: Experimental Evidence on the Role of Valence [zit.: Understanding the Party Brand], in: Journal of Politics 76 (2014), Heft 2, S. 492–505

Bytzek, Evelyn/Roßteutscher, Sigrid (Hrsg.), Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen [zit.: Der unbekannte Wähler?], Frankfurt am Main: Campus-Verl., 2011

Caillaud, Bernard/Tirole, Jean, Consensus Building: How to Persuade a Group, in: American Economic Review 97 (2007), Heft 5, S. 1877–1900

–, Parties as Political Intermediaries, in: Quarterly Journal of Economics 117 (2002), Heft 4, S. 1453–1489

Cain, Bruce/Hanley, John/Kousser, Thad, Term Limits: A Recipe for More Competition? [zit.: Term Limits], in: *McDonald, Michael P./Samples, John* (Hrsg.), The Marketplace of Democracy. Electoral Competition and American Politics, 2006, S. 199–221

Calliess, Christian, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Vorgaben für die Anwendung von Art. 3b EGV am Beispiel der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik [zit.: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union], Baden-Baden: Nomos, 1996

Carstens, Peter, Schlimmer geht es immer, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 217 vom 18. September 2013, S. 3

Carter, John R./Irons, Michael D., Are Economists Different, and If So, Why?, in: Journal of Economic Perspectives 5 (1991), Heft 2, S. 171–177

Carter, Travis J./Ferguson, Melissa J./Hassin, Ran R., A Single Exposure to the American Flag Shifts Support Toward Republicanism up to 8 Months Later, in: Psychological Science 22 (2011), Heft 8, S. 1011–1018

Caselli, Francesco/Morelli, Massimo, Bad Politicians, in: Journal of Public Economics 88 (2004), Heft 3/4, S. 759–782

Cason, Timothy N./Mui, Vai-Lam, A Laboratory Study of Group Polarisation in the Team Dictator Game, in: Economic Journal 107 (1997), Heft 444, S. 1465–1483

Chakrabarti, Vishaan, A Country of Cities. A Manifesto for an Urban America [zit.: A Country of Cities], New York, NY: Metropolis Books, 2013

Chalmers, Douglas A., Reforming Democracies. Six Facts About Politics That Demand A New Agenda, Leonard Hastings Schoff Memorial Lectures, Ney York, NY: Columbia Univ. Press, 2013

Choudhry, Sujit, ‚He Had A Mandate': The South African Constitutional Court and the African National Congress in a dominant party democracy [zit.: ‚He Had A Mandate':], in: Constitutional Court Review 2 (2009), S. 1–86

Christensen, Ralph/Pieroth, Bodo (Hrsg.), Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht. Freundesgabe zum 70. Geburtstag von Friedrich Müller [zit.: Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht (FS Müller)], Schriften zur Rechtstheorie 235, Berlin: Duncker & Humblot, 2008

Cialdini, Robert B./Reno, Raymond R./Kallgren, Carl A., A Focus Theory of Normative Conduct: Recycling the Concept of Norms to Reduce Littering in Public Places, in: Journal of Personality and Social Psychology 58 (1990), Heft 6, S. 1015–1026

Cingano, Federico/Pinotti, Paolo, Politicians at Work: The Private Returns and Social Costs of Political Connections [zit.: Politicians at Work], in: Journal of the European Economic Association 11 (2013), Heft 2, S. 433–465

Clarke, Harold D./Stewart, Marianne C., The Decline of Parties in the Minds of Citizens, in: Annual Review of Political Science 1 (1998), Heft 1, S. 357–378

Classen, Claus Dieter, Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat. Zur Beeinflussung des Demokratieprinzips durch Rechtsstaatlichkeit und internationale Offenheit [zit.: Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat], Tübingen: Mohr Siebeck, 2009

Clauss, Ulrich, Personalpolitik nach Parteibuch bei Friedrich [zit.: Personalpolitik nach Parteibuch], Die Welt vom 7. Mai 2013, S. 5

Coase, Ronald H., The Nature of the Firm, in: Economica 4 (1937), Heft 16, S. 386–405

–, The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 3 (1960), S. 1–44

Coleman, Jules/Ferejohn, John A., Democracy and Social Choice, in: Ethics 97 (1986), Heft 1, S. 6–25

Condorcet, Nicolas Marquis de, Essai sur l'application de l'analyse à la probalité des décisions rendues à pluralité des voix, Paris: Imprimerie royale, 1785

Cook, Timothy E., Legislature vs. Legislator: A Note on the Paradox of Congressional Support, in: Legislative Studies Quarterly 4 (1979), Heft 1, S. 43–52

Cox, Gary W./Katz, Jonathan N., Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2004

Cox, Gary W./McCubbins, Mathew D., Legislative Leviathan. Party Government in the House [zit.: Legislative Leviathan], Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2. Auflage 2007

Cromwell, Paul F./Marks, Alan/Olson, James N./Avary, D'Aunn W., Group Effects on Decision-Making by Burglars, in: Psychological Reports 69 (1991), Heft 2, S. 579–588

Crosby, Ned/Kelly, Janet M./Schaefer, Paul, Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation, in: Public Administration Review 46 (1986), Heft 2, S. 170–178

Crouch, Colin, Post-Democracy, Hoboken, NJ: Wiley, 2004

Cushman, Barry, Rethinking the New Deal Court, in: Virginia Law Review 80 (1994), Heft 1, S. 201–261

Czybulka, Detlef, Akzeptanz als staatsrechtliche Kategorie?, in: Die Verwaltung 26 (1993), S. 27–35

Dalton, Russell J., Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies, Comparative politics, Oxford: Oxford University Press, 2004

–, Political Support in Advanced Industrial Democracies, in: *Norris, Pippa* (Hrsg.), Critical Citizens. Global Support for Democratic Citizens, 1999, S. 57–77

Darnell, Adrian C. (Hrsg.), The Collected Economics Articles of Harold Hotelling, New York, NY: Springer, 1990

Daumann, Frank, Interessenverbände im politischen Prozeß. Eine Analyse auf Grundlage der neuen politischen Ökonomie [zit.: Interessenverbände im politischen Prozeß], Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 38, Tübingen: Mohr Siebeck, 1999

De Paola, Maria/Scoppa, Vincenzo, Political Competition and Politician Quality: Evidence from Italian Municipalities, in: Public Choice 148 (2011), Heft 3, S. 547–559

Deaton, Angus, The financial crisis and the well-being of Americans, in: Oxford Economic Papers 64 (2012), Heft 1, S. 1–26

Decker, Frank, Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 35/36 (2007), S. 26–33

Degenhart, Christoph, Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz? [zit.: Direkte Demokratie in den Ländern], in: Der Staat 31 (1992), S. 77–97

Delaney, Erin F./Issacharoff, Samuel, A Response to David Schleicher, Opinio Juris, http://opiniojuris.org/2011/02/08/hilj_delaney-issacharoff-response-to-schleicher-2/ (veröffentlicht am 8. Februar 2011, zuletzt abgerufen am 3. Januar 2012)

Denver, David/Garnett, Mark, The Popularity of British Prime Ministers, in: British Journal of Politics & International Relations 14 (2012), Heft 1, S. 57–73

Depenheuer, Otto, Das öffentliche Amt, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage 2005, § 36, S. 87–130

Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen: Mohr Siebeck, 2010

Deth, Jan/Rattinger, Hans/Roller, Edeltraud, Die Republik auf dem Weg zur Normalität? Wahlverhalten und politische Einstellungen nach acht Jahren Einheit [zit.: Die Republik auf dem Weg zur Normalität?], Veröffentlichung des Arbeitskreises „Wahlen und politische Einstellungen“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2000

Di Fabio, Udo, Offener Diskurs und geschlossene Systeme. Das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft in argumentations- und systemtheoretischer Perspektive [zit.: Offener Diskurs und geschlossene Systeme], Soziologische Schriften 53, Berlin: Duncker & Humblot, 1991

–, Parteien und Gemeinwohl, in: *Morlok, Martin* u. a. (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, S. 38–48

Diamond, Larry/Gunther, Richard, Introduction, in: *Diamond, Larry/Gunther, Richard* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, S. ix-xxxiv

– (Hrsg.), Political Parties and Democracy, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 2001

Dienel, Peter C., Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt: Eine Alternative zur Establishment-Demokratie [zit.: Die Planungszelle], Opladen: Westdeutscher Verlag, 4. Auflage 1997

Dippel, Martin, Ämterpatronage durch politische Parteien, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 2009, Heft 3, S. 102–108

Doebel, Peter, Parteibuch-Karriere – auch für Richter? [zit.: Parteibuch-Karriere], in: Deutsche Richter Zeitung 1989, S. 230

Doehring, Karl, Allgemeine Staatslehre. Eine systematische Darstellung [zit.: Allgemeine Staatslehre], Jurathek Studium, Heidelberg: C. F. Müller, 3. Auflage 2004

Dorf, Michael C./Sabel, Charles F., A Constitution of Democratic Experimentalism, in: Columbia Law Review 98 (1998), Heft 2, S. 267–473

Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy, New York, NY: Harper, 1957

dpa, Knapp 22.000 Thüringer stellen sich zur Wahl – einige Orte ohne Kandidaten, Thüringer Allgemeine (veröffentlicht am 8. Mai 2014, zuletzt abgerufen am 24. Mai 2014)

Dreier, Horst, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille. Die Theorie der amerikanischen Federalists im Vergleich mit der Staatsphilosophie Kants [zit.: Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille], in: Archiv des öffentlichen Rechts 113 (1988), Heft 3, S. 450–483

–, Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung, in: Rechtswissenschaft 1 (2010), Heft 1, S. 11–38

– (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar [zit.: GG-Kommentar], Band II, Tübingen: Mohr Siebeck, 2. Auflage 2006

Drossel, Jan-Marc, Das letzte Wort des Bundesverfassungsgerichts – Ein undemokratischer Mechanismus?, in: *Elser, Dominik* u. a. (Hrsg.), Das letzte Wort – Rechtsetzung und Rechtskontrolle in der Demokratie, 2014, S. 256–274

Druckman, James N., The Implications of Framing Effects for Citizen Competence, in: Political Behavior 23 (2001), Heft 3, S. 225–256

Duggan, John/Fey, Mark, Electoral competition with policy-motivated candidates, in: Games and Economic Behavior 51 (2005), Heft 2, S. 490–522

Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte [zit.: Wessen loyale Diener?], in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2009, Heft 2, S. 327–345

Edwards, Mickey, The Parties Versus the People. How to Turn Republicans and Democrats into Americans [zit.: The Parties Versus the People], New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 2012

Eidenmüller, Horst, Effizienz als Rechtsprinzip. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts [zit.: Effizienz als Rechtsprinzip], Einheit der Gesellschaftswissenschaften 90, Tübingen: Mohr Siebeck, 3. Auflage 2005

Elger, Katrin/Feldenkirchen, Markus/Neubacher, Alexander/Pfister, René/Schmid, Barbara/Theile, Merlind, FDP – Ein Herz für Reiche, Spiegel Nr. 3 vom 18. Januar 2010, S. 22

Elmendorf, Christopher S./Boudreau, Cheryl/MacKenzie, Scott A., Lost in Space? Shortcuts and Spatial Voting in Low-Information Elections [zit.: Lost in Space?], in: UC Davis Legal Studies Research Paper 328 (2013)

Elmendorf, Christopher S./Schleicher, David, Districting for a Low-Information Electorate, in: Yale Law Journal 121 (2012), Heft 7, S. 1846–1886

Elser, Dominik/Eugster, Anja/Kind, Andreas/Uffner, Matthias/Baumgartner, Rahel/Williner, Kathrin/Schlegel, Stefan/Blonski, Dominika/Spring, Alexander/Grohsmann, Irene/Häcki, Rafael (Hrsg.), Das letzte Wort – Rechtsetzung und Rechtskontrolle in der Demokratie, 53. Assistententagung Öffentliches Recht [zit.: Das letzte Wort], Baden-Baden: Nomos, 2014

Ely, John Hart, Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review [zit.: Democracy and Distrust], Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1980

Encke, Julia, Das Ende der Nerds, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 47 vom 23. November 2014, S. 34

Enelow, James M./Hinich, Melvin J., The Spatial Theory of Voting: An Introduction [zit.: The Spatial Theory of Voting], Cambridge: Cambridge University Press, 2009

Engel, Christoph, The Impossibility of Turning Arrow's Impossibility Theorem Epistemic, in: *Engel, Christoph/Daston, Lorraine* (Hrsg.), Is there Value in Inconsistency?, 2006, S. 129–140

–, Offene Gemeinwohldefinitionen, in: Rechtstheorie 32 (2001), Heft 1, S. 23–52

–, Tacit Collusion. The Neglected Experimental Evidence [zit.: Tacit Collusion], in: Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2007/14

–, Verhaltenswissenschaftliche Analyse: eine Gebrauchsanweisung für Juristen, in: *Engel, Christoph* u. a. (Hrsg.), Recht und Verhalten, 2007, S. 363–405

–, Vertrauen – ein Versuch, in: Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 1999/12

Engel, Christoph/Beckenkamp, Martin/Glöckner, Andreas/Irlenbusch, Bernd/Hennig-Schmidt, Heike/Kube, Sebastian/Kurschilgen, Michael/Morell, Alexander/Nicklisch, Andreas/Normann, Hans-Theo/Towfigh, Emanuel V., First impressions are more important than early intervention: Qualifying broken windows theory in the lab, in: International Review of Law and Economics 37 (2014), S. 126–136

Engel, Christoph/Daston, Lorraine (Hrsg.), Is there Value in Inconsistency?, Gemeinschaftsgüter 15, Baden-Baden: Nomos, 2006

Engel, Christoph/Englerth, Markus/Lüdemann, Jörn/Spiecker gen. Döhmann, Indra (Hrsg.), Recht und Verhalten. Beiträge zu Behavorial Law and Economics [zit.: Recht und Verhalten], Tübingen: Mohr Siebeck, 2007

Engel, Christoph/Héritier, Adrienne (Hrsg.), Linking Politics and Law, Common Goods: Law, Politics and Economics 9, Baden-Baden: Nomos, 2003

Engel, Christoph/Morlok, Martin (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung. Die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der konstitutionellen politischen Ökonomie [zit.: Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung], Tübingen: Mohr Siebeck, 1998

Engel, Christoph/Zhurakhovska, Lilia, You Are In Charge. Experimentally Testing the Motivating Power of Holding a (Judicial) Office, Working Paper (*Max Planck Institute for Research on Collective Goods*) 2013

Englerth, Markus, Verhaltensökonomie, in: *Towfigh, Emanuel V./Petersen, Niels* (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht. Eine Einführung für Juristen, 2010, S. 165–199

Epstein, David, Are athletes really getting faster, better, stronger?, TED Talks, http://www.ted.com/talks/david_epstein_are_athletes_really_getting_faster_better_stronger/citations (veröffentlicht am 1. März 2014, zuletzt abgerufen am 2. April 2014)

–, The Sports Gene: Inside the Science of Extraordinary Athletic Performance, New York, NY: Penguin, 2013

Epstein, Lee/Segal, Jeffrey Allan, Advice and Consent. The politics of judicial appointments [zit.: Advice and Consent], Oxford: Oxford University Press, 2005

Esaiasson, Peter/Gilljam, Mikael/Persson, Mikael Which decision-making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs? Evidence from a randomised field experiment [zit.: Which decision-making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs?], in: European Journal of Political Research 51 (2012), Heft 5, S. 785–808

Esser, Frank/Pfetsch, Barbara (Hrsg.), Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven [zit.: Politische Kommunikation im internationalen Vergleich], Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003

Esser, James K., Alive and Well after 25 Years: A Review of Groupthink Research, in: Organizational Behavior and Human Decision Processes 73 (1998), Heft 2–3, S. 116–141

Europäische Kommission, Standard-Eurobarometer Nr. 76, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_tablesresults_en.pdf (veröffentlicht am 15. November 2011, zuletzt abgerufen am 10. April 2014)

Exner, Ulrich, Sylter Wahlkampf funktioniert nur ohne Parteien, Die Welt vom 23. November 2014

Faccio, Mara, Politically Connected Firms, in: American Economic Review 96 (2006), Heft 1, S. 369–386

Falk, Armin/Szech, Nora, Morals and Markets, in: Science 340 (2013), Heft 6133, S. 707–711

–, Response, in: Science 341 (2013), Heft 6147, S. 714

Fehr, Ernst/Fischbacher, Urs, The Nature of Human Altruism, in: Nature 425 (2003), Heft 6960, S. 785–791

Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, Baden-Baden: Nomos, 2012

– (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, Baden-Baden: Nomos, 2013

Fenno, Richard F., Jr., If, As Ralph Nader Says, Congress Is „The Broken Branch," How Come We Love Our Congressmen So Much? [zit.: How Come We Love Our Congressmen So Much?], in: *Ornstein, Norman J.* (Hrsg.), Congress in Change. Evolution and Reform, 1975, S. 277–287

Ferejohn, John A./Fiorina, Morris P., The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis [zit.: The Paradox of Not Voting], in: American Political Science Review 68 (1974), Heft 2, S. 525–536

Fine, Kit, Vagueness, Truth and Logic, in: Synthese 30 (1975), Heft 3/4, S. 265–300

Fiorina, Morris P., The Decline of Collective Responsibility in American Politics, in: Daedalus 109 (1980), Heft 3, S. 25–45

–, Parties and Partisanship: A 40-Year Retrospective, in: Political Behavior 24 (2002), Heft 2, S. 93–115

–, Retrospective voting in American national elections, New Haven, CT: Yale University Press, 1981

Fischbacher, Urs/Gächter, Simon/Fehr, Ernst, Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment, in: Economics Letters 71 (2001), Heft 3, S. 397–404

Fishkin, James S., Deliberative polling. Reflections on an ideal made practical [zit.: Deliberative polling], in: *Geissel, Brigitte/Newton, Kenneth* (Hrsg.), Evaluating Democratic Innovations: Curing The Democratic Malaise?, 2012, S. 71–89

–, When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation, Oxford: Oxford Univ. Press, 2009

Fittkau, Ludger, Bürgermeister-Kandidaten sind Mangelware, Deutschlandradio, http://www.deutschlandfunk.de/kommunalwahl-buergermeister-kandidaten-sind-mangelware.1769.de.html?dram:article_id=284778 (veröffentlicht am 8. Mai 2014, zuletzt abgerufen am 13. Mai 2014)

Fleck, Ludwik, Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv [zit.: Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache], Frankfurt am Main: Suhrkamp, 5. Auflage 2002

Fowler, James H./Smirnov, Oleg, Dynamic Parties and Social Turnout: An Agent-Based Model, in: American Journal of Sociology 110 (2005), Heft 4, S. 1070–1094

Fraenkel, Ernst, Deutschland und die westlichen Demokratien (1964), Baden-Baden: Nomos, 11. Auflage 2011

Frank, Robert H./Gilovich, Thomas D./Regan, Dennis T., Do Economists Make Bad Citizens?, in: Journal of Economic Perspectives 10 (1996), Heft 1, S. 187–192

Frank, Robert H./Gilovich, Thomas/Regan, Dennis T., Does Studying Economics Inhibit Cooperation?, in: Journal of Economic Perspectives 7 (1993), Heft 2, S. 159–171

Frankenberger, Klaus-Dieter, Dämonisierung statt Kameraderie, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 256 vom 3. November 2010, S. 2

Freudenberg, Wolfram, Konflikt und Harmonie. Zu den Möglichkeiten dynamischer Stabilität in modernen Gesellschaften, Frankfurt a. M. 1969 (Dissertation)

Frey, Bruno S./Meier, Stephan, Social Comparisons and Pro-Social Behavior: Testing „Conditional Cooperation“ in a Field Experiment [zit.: Social Comparisons and Pro-Social Behavior], in: American Economic Review 94 (2004), Heft 5, S. 1717–1722

Frey, Bruno S./Oberholzer-Gee, Felix, The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out [zit.: The Cost of Price Incentives], in: American Economic Review 87 (1997), Heft 4, S. 746–755

–, Fair Siting Procedures: An Empirical Analysis of their Importance and Characteristics [zit.: Fair Siting Procedures], in: Journal of Policy Analysis and Management 15 (1996), Heft 3, S. 353–376

Frey, Bruno S./Stutzer, Alois (Hrsg.), Economics and Psychology: A Promising New Cross-Disciplinary Field [zit.: Economics and Psychology], CESifo seminar series (hrsg. von *CESifo*), Cambridge, MA: MIT Press, 2007

Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz [zit.: Berliner Kommentar GG], Berlin: Erich Schmidt, 2014 (Loseblatt, Stand: 43. Ergänzungslieferung, April 2014)

Friedkin, Noah E., Choice Shift and Group Polarization, in: American Sociological Review 64 (1999), Heft 6, S. 856–875

Friedman, Daniel/Wittman, Donald, Why voters vote for incumbents but against incumbency: A rational choice explanation, in: Journal of Public Economics 57 (1995), Heft 1, S. 67–83

Friedman, Milton, Essays in Positive Economics, Chicago, IL: University of Chicago Press, 13. Auflage 1996

–, The Methodology of Positive Economics, in: *Friedman, Milton* (Hrsg.), Essays in Positive Economics, 1996, S. 3–45

Friesenhahn, Ernst, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, in: Hefte der Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen 4 (1969), Heft 1, S. 1–25

Fukuyama, Francis, The End of History and the Last Man, New York, NY: Free Press, 2006

–, The End of History?, in: National Interest 16 (1989), Heft 4 (Summer 1989), S. 3–18

Fuller, Sally Riggs/Aldag, Ramon J., Organizational Tonypandy: Lessons from a Quarter Century of the Groupthink Phenomenon, in: Organizational Behavior and Human Decision Processes 73 (1998), Heft 2–3, S. 163–184

Funk, Patricia, Is There An Expressive Function of Law? An Empirical Analysis of Voting Laws with Symbolic Fines [zit.: Is There An Expressive Function of Law?], in: American Law and Economics Review 9 (2007), Heft 1, S. 135–159

Funke, Andreas/Lüdemann, Jörn (Hrsg.), Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie [zit.: Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie], Recht – Wissenschaft – Theorie, Tübingen: Mohr Siebeck, 2009

Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Schriftenreihe 372, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Auflage 2001

Gabriel, Oscar W./Schöllhammer, Lisa, Warum die Deutschen ihrem Abgeordneten nicht mehr vertrauen als dem Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40 (2009), Heft 2, S. 414–430

Gabriel, Oscar W./Weßels, Bernhard/Falter, Jürgen W., Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005 [zit.: Wahlen und Wähler 2005], Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009

Gächter, Simon, Conditional Cooperation: Behavioral Regularities from the Lab and the Field and Their Policy Implications [zit.: Conditional Cooperation], in: *Frey, Bruno S./Stutzer, Alois* (Hrsg.), Economics and Psychology: A Promising New Cross-Disciplinary Field, 2007, S. 19–50

Gagliarducci, Stefano/Nannicini, Tommaso, Do better paid politicians perform better? Disentangling incentives from selection, in: Journal of the European Economic Association 11 (2013), Heft 2, S. 369–398

Gaiser, Wolfgang/Gille, Martina/Krüger, Winfried/de Rijke, Johann, Jugend und Demokratie, in: *Mörschel, Tobias/Krell, Christian* (Hrsg.), Demokratie in Deutschland, 2012, S. 319–339

Galka, Sebastian/Schuett-Wetschky, Eberhard, Parlamentarismuskritik und Grundgesetz: Hat der Parlamentarische Rat Fraktionsdisziplin abgelehnt?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 17 (2007), Heft 4, S. 1095–1117

Ganghof, Steffen, Resilient patterns of democracy. A comparative analysis, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6 (2012), Heft 2, S. 103–124

Gardner, James A., Can Party Politics Be Virtuous?, in: Columbia Law Review 100 (2000), Heft 3, S. 667–701

Gast, Henrik/Grottke, Markus/Kittl, Maximilian, Politische Kontrolle in der Gesetzgebung. Zu Rolle und Einfluss von Medien, Interessengruppen und Oppositionsparteien bei Anpassungsentscheidungen – eine Fallstudie [zit.: Politische Kontrolle in der Gesetzgebung], Zeitschrift für Gesetzgebung 29 (2014), Heft 1, S. 43–66

Gehne, David H./Spier, Tim (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann [zit.: Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? (FS von Alemann)], Wiesbaden: Springer, 2010

Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen [zit.: Der Aufstieg der Legitimitätspolitik], Leviathan Sonderband 27, Baden-Baden: Nomos, 2012

Geis, Norbert, Zur Rolle der Parteien. Unser politisches System ist auf funktionsfähige Parteien angewiesen [zit.: Zur Rolle der Parteien], in: Gesellschaftspolitische Kommentare 6 (2000), S. 35–40

Geissel, Brigitte/Newton, Kenneth (Hrsg.), Evaluating Democratic Innovations: Curing The Democratic Malaise? [zit.: Evaluating Democratic Innovations], London: Routledge, 2012

Gellner, Winand/Glatzmeier, Armin, Macht und Gegenmacht. Einführung in die Regierungslehre [zit.: Macht und Gegenmacht], Studienkurs Politikwissenschaft (hrsg. von *Gellner, Winand*), Baden-Baden: Nomos, 2004

Gelman, Andrew/King, Gary, Estimating Incumbency Advantage without Bias, in: American Journal of Political Science 34 (1990), Heft 4, S. 1142–1164

Gesellschaft für Konsumforschung, Pressemitteilung: Wohltätigkeitsorganisationen und Richter gewinnen international an Vertrauen. Internationale GfK-Studie zum Vertrauen der Bürger in 20 verschiedene Berufsgruppen und Organisationen [zit.: Pressemitteilung zum GfK Vertrauensindex 2011], http://www.gfk.com/imperia/md/content/presse/pressemeldungen_2011/20110617_trust_index_dfin.pdf (veröffentlicht am 17. Juni 2011, zuletzt abgerufen am 10. Juni 2014)

Gibbard, Allan, Manipulation of Voting Schemes: A General Result, in: Econometrica 41 (1973), Heft 4, S. 587–601

Gneezy, Uri/Niederle, Muriel/Rustichini, Aldo, Performance in Competitive Environments: Gender Differences, in: Quarterly Journal of Economics 118 (2003), Heft 3, S. 1049–1074

Gneezy, Uri/Rustichini, Aldo, A Fine Is a Price, in: Journal of Legal Studies 29 (2000), Heft 1, S. 1–17

Goethe, Johann Wolfgang von/Schiller, Friedrich, Briefwechsel zwischen Schiller und Goethe in den Jahren 1794 bis 1805, Band I: vom Jahre 1794 bis 1797, Stuttgart: Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung, 3. Auflage 1870

Goll, Ulrich/Gerhardt, Rudolf, „Es geht darum, Fouls bei der Richterwahl auszuschließen." – Politischen Einfluss wird es aber immer geben (Interview) [zit.: Es geht darum, Fouls bei der Richterwahl auszuschließen], in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, S. 480–482

Goodin, Robert E./Dryzek, John, Rational Participation: The Politics of Relative Power [zit.: Rational Participation], in: British Journal of Political Science 10 (1980), Heft 3, S. 273–292

Goodin, Robert E./Tilly, Charles (Hrsg.), The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, Oxford: Oxford University Press, 2006

Gornig, Gilbert H./Schöbener, Burkhard/Bausback, Winfried/Irmscher, Tobias H. (Hrsg.), Iustitia et Pax. Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz [zit.: Iustitia et Pax (GS Blumenwitz)], Schriften zum Völkerrecht 176, Berlin: Duncker & Humblot, 2008

Grandori, Anna (Hrsg.), Corporate Governance and Firm Organization. Microfoundations and Structural Forms [zit.: Corporate Governance and Firm Organization], Oxford: Oxford University Press, 2004

Grawert, Rolf, Gemeinwohl. Ein Literaturbericht, in: Der Staat 43 (2004), Heft 3, S. 434–448

Grecco, Elizabeth/Robbins, Steven J./Bartoli, Eleonora/Wolff, Edward F., Use of Nonconscious Priming to Promote Self-Disclosure, in: Clinical Psychological Science 1 (2013), Heft 3, S. 311–315

Grechenig, Kristoffel/Gelter, Martin, Divergente Evolution des Rechtsdenkens – von amerikanischer Rechtsökonomie und deutscher Dogmatik [zit.: Divergente Evolution des Rechtsdenkens], in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 72 (2008), Heft 3, S. 513–561

Green, Donald P./Palmquist, Bradley/Schickler, Eric, Partisan hearts and minds. Political parties and the social identities of voters, Yale ISPS series, New Haven, CT: Yale University Press, 2002

Greven, Michael Th., Parteien und politische Herrschaft. Zur Interdependenz von innerparteilicher Ordnung und Demokratie in der BRD [zit.: Parteien und politische Herrschaft], Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland 8 (hrsg. von *Kaack, Heino*), Meisenheim am Glan: Anton Hain, 1977

–, Sind Parteien in der Politik alternativlos oder ist ihre Rolle historisch begrenzt? Die Parteienforschung angesichts von „Globalisierung“, „Transnationalisierung“ und „Europäisierung“ [zit.: Sind Parteien in der Politik alternativlos oder ist ihre Rolle historisch begrenzt?], in: *Gehne, David/Spier, Tim* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?, 2010, S. 225–235

Grewe, Wilhelm, Parteienstaat – oder was sonst?, in: Der Monat 3 (1951), Heft 36 (September 1951), S. 563–577

Griffith, Elmar C., The Rise and Development of the Gerrymander, Chicago, IL: Scott, Foresman and Co., 1907

Grimm, Dieter, Politische Parteien, in: *Benda, Ernst* u. a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1994, § 14, S. 599–656

–, Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Münkler, Herfried/Fischer, Karsten* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, 2002, S. 125–140

–, Nochmals: Die Parteien im Rechtsstaat, in: Die Öffentliche Verwaltung 1983, S. 538–541

Grimm, Dieter/Maihofer, Werner (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie XIII: Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988

Gröschner, Rolf, Republik, in: *Kube, Hanno* u. a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Band I: Staat und Verfassung, 2013, S. 263–271

Groß, Thomas, „We the People“ – Was ist ein Volk?, in: *Bäuerle, Michael* u. a. (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven (FS Bryde), 2013, S. 157–173

Guinier, Lani, The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy [zit.: The Tyranny of the Majority], New York, NY: Free Press, 1994

Gunther, Richard/Diamond, Larry, Species of Political Parties. A New Typology [zit.: Species of Political Parties], in: Party Politics 9 (2003), Heft 2, S. 167–199

–, Types and Functions of Parties, in: *Diamond, Larry/Gunther, Richard* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, S. 3–39

Gunther, Richard/Montero, José Ramón/Linz, Juan J. (Hrsg.), Political Parties. Old Concepts and New Challenges, Comparative politics, Oxford: Oxford University Press, 2002

Gusy, Christoph (Hrsg.), Weimars lange Schatten – „Weimar" als Argument nach 1945 [zit.: Weimars lange Schatten], Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat 29, Baden-Baden: Nomos, 2003

Gwyn, William B./Edwards, George C., III (Hrsg.), Perspectives on Public Policy-Making, New Orleans: Tulane University Press, 1975

Habel, Jürgen, Warum so aufgeregt? Anmerkungen zum Verfahren Höpner/Bundesrepublik Deutschland [zit.: Warum so aufgeregt?], in: Betrifft JUSTIZ 69 (2002), S. 254–255

Häberle, Peter, Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre, in: Archiv des öffentlichen Rechts 119 (1994), Heft 2, S. 169–206

–, „Gemeinwohl" und „Gemeinsinn" im national-verfassungsstaatlichen und europarechtlichen Kontext, in: *Münkler, Herfried/Fischer, Karsten* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, 2002, S. 99–124

Häberle, Peter/Morlok, Martin/Skouris, Vassilios (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag am 5. Mai 2003 [zit.: FS Tsatsos], Baden-Baden: Nomos, 2003

Habermas, Jürgen, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie [zit.: Die Einbeziehung des Anderen], Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999

–, Drei normative Modelle der Demokratie, in: *Habermas, Jürgen*, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, 1999, S. 277–292

–, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates [zit.: Faktizität und Geltung], Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992

Haidt, Jonathan, The righteous mind. Why good people are divided by politics and religion [zit.: The righteous mind], New York, NY: Pantheon Books, 2012

Harbridge, Laurel/Malhotra, Neil, Electoral Incentives and Partisan Conflict in Congress: Evidence from Survey Experiments, in: American Journal of Political Science 55 (2011), Heft 3, S. 494–510

Harsanyi, John C., Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-taking, in: Journal of Political Economy 61 (1953), Heft 5, S. 434–435

–, Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility, in: Journal of Political Economy 63 (1955), Heft 4, S. 309–321

Hartmann, Bernd J., Amtshaftung für Volksgesetzgebung, in: Verwaltungsarchiv 98 (2007), S. 500–522

–, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, in: Archiv des Öffentlichen Rechts 134 (2009), Heft 1, S. 1–34

–, Öffentliches Haftungsrecht. Ökonomisierung – Europäisierung – Dogmatisierung [zit.: Öffentliches Haftungsrecht], Jus Publicum 222, Tübingen: Mohr Siebeck, 2013

–, Volksgesetzgebung und Grundrechte, Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 160, Berlin: Duncker & Humblot, 2005

Hasen, Richard L., Citizens United and the Illusion of Coherence, in: Michigan Law Review 109 (2011), Heft 4, S. 581–623

–, An Enriched Economic Model of Political Patronage and Campaign Contributions: Reformulating Supreme Court Jurisprudence [zit.: Political Patronage], in: Cardozo Law Review 14 (1993), Heft 5, S. 1311–1341

–, Entrenching the Duopoly: Why the Supreme Court Should Not Allow the States to Protect the Democrats and Republicans from Political Competition, in: The Supreme Court Review 1997, S. 331–371

–, Lobbying, Rent-Seeking, and the Constitution, in: Stanford Law Review 64 (2012), Heft 1, S. 191–253

–, Parties Take the Initiative (And Vice Versa), in: Columbia Law Review 100 (2000), Heft 3, S. 731–752

Hassin, Ran R./Ferguson, Melissa J./Shidlovski, Daniella/Gross, Tamar, Subliminal Exposure to National Flags Affects Political Thought and Behavior, in: Proceedings of the National Academy of Sciences 104 (2007), Heft 50, S. 19757–19761

Hatje, Armin, Demokratie als Wettbewerbsordnung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 69 (2010), S. 135–172

Hattenhauer, Hans, Über das Minderjährigenwahlrecht, in: JuristenZeitung 1996, S. 9–16

Hauriou, Maurice, Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze [zit.: Die Theorie der Institution], Schriften zur Rechtstheorie (hrsg. von *Schnur, Roman*), Berlin: Duncker & Humblot, 1965

Häussler, Richard, Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung. Ein Beitrag zu Geschichte und Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts [zit.: Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung], Schriften zum öffentlichen Recht, Berlin: Duncker & Humblot, 1994

Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael, Political Corruption. Concepts & Contexts [zit.: Political Corruption], New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 3. Auflage 2002

Heinig, Hans Michael, Kommentar: Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie, in: *Heinig, Hans Michael/Terhechte, Jörg Philipp* (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus, 2013, S. 55–58

–, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften. Studien zur Rechtsstellung der nach Art. 137 Abs. 5 WRV korporierten Religionsgesellschaften in Deutschland und in der Europäischen Union [zit.: Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften], Schriften zum öffentlichen Recht, Berlin: Duncker & Humblot, 2003

–, Sind Referenden eine Antwort auf das Demokratiedilemma der EU?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 24 (2009), Heft 4, S. 297–311

–, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JuristenZeitung 2010, S. 485–495

Heinig, Hans Michael/Morlok, Martin, Konkurrenz belebt das Geschäft! Zur Problematik der 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht [zit.: Konkurrenz belebt das Geschäft!], in: Zeitschrift für Gesetzgebung 15 (2000), Heft 4, S. 371–384

Heinig, Hans Michael/Streit, Thilo, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen [zit.: Die direkte staatliche Parteienfinanzierung], in: Juristische Ausbildung 2000, S. 393–400

Heinig, Hans Michael/Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus, Tübingen: Mohr Siebeck, 2013

Held, David, Models of Democracy, Cambridge, MA: Polity, 3. Auflage 2006

Helms, Ludger, Parteiensysteme als Systemstruktur. Zur methodisch-analytischen Konzeption der funktional vergleichenden Parteiensystemanalyse [zit.: Parteiensys-

teme als Systemstruktur], in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (1995), Heft 4, S. 642–657

Henderson, Ailsa, Northern Political Culture? Political Behaviour in Nunavut [zit.: Political Behaviour in Nunavut], in: Études/Inuit/Studies 28 (2004), Heft 1, S. 133–154

Henke, Klaus-Dieter, Gesundheitspolitik als Kunst des Möglichen, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 41 vom 17. Februar 2007, S. 13

Henneke, Hans-Günter, Kommunalverfassungen als landespolitisches Experimentierfeld?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 29 (2014), Heft 1, S.66–70

Hennis, Wilhelm, Amtsgedanke und Demokratiebegriff (1961), in: *Hennis, Wilhelm* (Hrsg.), Politikwissenschaft und politisches Denken, 2000, S. 127–147

–, Politikwissenschaft und politisches Denken, Politikwissenschaftliche Abhandlungen II, Tübingen: Mohr Siebeck, 2000

Herdegen, Matthias, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 62 (2003), S. 7–36

Herdegen, Matthias/Klein, Hans Hugo/Papier, Hans-Jürgen/Scholz, Rupert (Hrsg.), Staatsrecht und Politik. Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag [zit.: FS Herzog], München: C. H. Beck, 2009

Hershey, Marjorie Randon, Political parties as mechanisms of public choice, in: *Katz, Richard S./Crotty, William J.* (Hrsg.), Handbook of Party Politics, 2006, S. 75–88

Herzog, Roman, Allgemeine Staatslehre, Lehrbücher des Öffentlichen Rechts, Frankfurt am Main: Athenäum, 1971

Hesse, Konrad, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 17 (1958), S. 11–52

–, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland [zit.: Grundzüge des Verfassungsrechts], Heidelberg: C. F. Müller, 20. Auflage 1995

Heun, Werner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Grundlagen – Struktur – Begrenzungen [zit.: Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie], Schriften zum Öffentlichen Recht 440, Berlin: Duncker & Humblot, 1983.

–, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen: Mohr Siebeck, 2012.

Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge [zit.: Mehr direkte Demokratie wagen], München: Olzog, 2. Auflage 2009

Hillgruber, Christian, Die Herrschaft der Mehrheit. Grundlagen und Grenzen des demokratischen Majoritätsprinzips [zit.: Die Herrschaft der Mehrheit], in: Archiv des öffentlichen Rechts 127 (2002), Heft 3, S. 460–473

Hillgruber, Christian/Goos, Christoph, Verfassungsprozessrecht, Heidelberg: C.F. Müller, 3. Auflage 2011

Hinich, Melvin J./Munger, Michael C., Ideology and the Theory of Political Choice, Michigan Studies in Political Analysis, Michigan: University of Michigan Press, 1996

Hirschl, Ran, Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism [zit.: Towards Juristocracy], Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007

Hirschman, Albert O., Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970

Hochschild, Jennifer L., How Ideas Affect Actions, in: *Goodin, Robert E./Tilly, Charles* (Hrsg.), The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, 2006, S. 284–296

Hodgson, Geoffrey M., What are Institutions?, in: Journal of Economic Issues XL (2006), Heft 1, S. 1–25

Hoffmann, Jürgen, Die doppelte Vereinigung. Vorgeschichte, Verlauf und Auswirkungen des Zusammenschlusses von Grünen und Bündnis 90, Opladen: Leske + Budrich, 1998

Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, München: C.H. Beck, 2. Auflage 2012

Hofmann, Hasso, Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert [zit.: Repräsentation], Schriften zur Verfassungsgeschichte 22, Berlin: Duncker & Humblot, 4. Auflage 2003

–, Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls, in: *Münkler, Herfried/Fischer, Karsten* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, 2002, S. 25–41

Hofstadter, Richard, The idea of a party system: The rise of legitimate opposition in the United States, 1780–1840 [zit.: The idea of a party system], Jefferson memorial lectures, Berkeley, Calif.: University of California Press, 1969

Hole, Astri Drange, How do economists differ from others in distributive situations?, in: Nordic Journal of Political Economy 38 (2013), S. 1–30

Holtmann, Everhard/Krappidel, Adrienne/Rehse, Sebastian, Die Droge Populismus. Zur Kritik des politischen Vorurteils [zit.: Die Droge Populismus], Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006

Holtz-Bacha, Christina, Kampagnen politischer Kommunikation: Zur Internationalisierung und Konvergenz moderner Medienwahlkämpfe [zit.: Kampagnen politischer Kommunikation], in: *Esser, Frank/Pfetsch, Barbara* (Hrsg.), Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven, 2003, S. 240–258

Holznagel, Bernd, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 68 (2009), S. 381–412

Holznagel, Bernd/Grünwald, Andreas/Hanßmann, Anika (Hrsg.), Elektronische Demokratie, Schriftenreihe Information und Recht 24 (hrsg. von *Hoeren, Thomas* u.a.), München: C.H. Beck, 2001

Holznagel, Bernd/Hanßmann, Anika, Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung per Internet, in: *Holznagel, Bernd* u.a. (Hrsg.), Elektronische Demokratie, 2001, S. 55–72

Horn, Hans-Detlef, Demokratie, in: *Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, S. 743–776

Horn, Karen, Grenzen des Marktes, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 128 vom 4. Juni 2012, S. 12

Horwich, George/Quirk, James P., Essays in contemporary fields of economics, West Lafayette, IN: Purdue University Press, 1981

Hotelling, Harold, Stability in Competition, in: *Darnell, Adrian C.* (Hrsg.), The Collected Economics Articles of Harold Hotelling, 1990, S. 50–63

Houston, David J., „Walking the Walk" of Public Service Motivation: Public Employees and Charitable Gifts of Time, Blood, and Money, in: Journal of Public Administration Research and Theory 16 (2006), Heft 1, S. 67–86

Hubbard, Kin, The Best of Kin Hubbard: Abe Martin's Sayings and Wisecracks, Abe's Neighbors, His Almanack, Comic Drawings, Bloomington, IN: Indiana University Press, 1995

Huber, Peter M., Plebiszite, in: *Kube, Hanno* u.a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Band I: Staat und Verfassung, 2013, S. 651–657

–, Medienbeteiligungen politischer Parteien, in: *Morlok, Martin* u.a. (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, S. 113–128

–, Parteien in der Demokratie, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst* (Hrsg.), FS 50 Jahre BVerfG, Band 2: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, 2001, S. 609–626

Huber, Peter M./Mößle, Wilhelm/Stock, Martin (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura [zit.: Zur Lage der parlamentarischen Demokratie (Symposium Badura)], Tübingen: Mohr Siebeck, 1995

Hume, David/Haakonssen, Knud, Political essays, Cambridge texts in the history of political thought, Cambridge: Cambridge University Press, 1994

Huntington, Samuel P., The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs 72 (1993), Heft 3, S. 22–49

–, The West: Unique, Not Universal, in: Foreign Affairs 75 (1996), Heft 6, S. 28–46

Inhoffen, Lisa, Stimmenpatt ist in Bonn ein Novum. Morgen entscheidet das Los über Ratsmandat [zit.: Stimmenpatt ist in Bonn ein Novum], General-Anzeiger Bonn Nr. 37 vom 27. Mai 2014, S. 1 und 19

Institut für Demoskopie Allensbach, Persönliche Berufsachtung, http://www.lexisnexis.com/de/business/results/shared/attachDisplay.do?rand=1364381658118&parent=firstpagepdf&target=results_FullPageLink&tokenKey=attach-18.265124.5209314718 (veröffentlicht am 07. April 2011, zuletzt abgerufen am 27. Mai 2011

Ipsen, Jörn (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, Osnabrücker Beiträge zur Parteienforschung, Band 3, Göttingen: V&R unipress, 2009

–, Parteien, in: *Kube, Hanno* u.a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Band I: Staat und Verfassung, 2013, S. 697–705

Isensee, Josef, Staat und Verfassung, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II: Verfassungsstaat, 3. Auflage 2004, § 15, S. 3–106

–, Öffentlicher Dienst, in: *Benda, Ernst* u.a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1994, § 32, S. 1527–1577

–, Der Parteienzugriff auf den öffentlichen Dienst – Normalzustand oder Alarmzeichen? [zit.: Der Parteienzugriff auf den öffentlichen Dienst], in: *Baum, Gerhart R.* u.a. (Hrsg.), Politische Parteien und öffentlicher Dienst, 1982, S. 52–78

–, Gemeinwohl und öffentliches Amt. Vordemokratische Fundamente des Verfassungsstaates [zit.: Gemeinwohl und öffentliches Amt], Otto von Friesing-Vorlesungen der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Wiesbaden: Springer VS, 2014

–, Grundrechte und Demokratie. Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen [zit.: Grundrechte und Demokratie], in: Der Staat 20 (1981), Heft 2, S. 161–176

–, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *Arnim, Hans Herbert von/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 95–117

–, Republik – Sinnpotential eines Begriffs. Begriffsgeschichtliche Stichproben [zit.: Republik – Sinnpotential eines Begriffs], in: JuristenZeitung 1981, S. 1–8

–, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft [zit.: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht], Schriften zum öffentlichen Recht 80, Berlin: Duncker & Humblot, 2. Auflage 2001

–, Transformation von Macht in Recht – das Amt, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 2004, S. 3–12

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland [zit.: HdbStR I], Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg: C. F. Müller, 1. Auflage 1987

– (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland [zit.: HdbStR II], Band II: Verfassungsstaat, Heidelberg: C. F. Müller, 3. Auflage 2004

– (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland [zit.: HdbStR III], Band III: Demokratie – Bundesorgane, Heidelberg: C. F. Müller, 3. Auflage 2005

Issacharoff, Samuel, Can There Be a Behavioral Law and Economics?, in: Vanderbilt Law Review 51 (1998), Heft 6, S. 1729–1745

–, Democracy and collective decision making, in: International Journal of Constitutional Law 6 (2008), Heft 2, S. 231–266

–, Fragile Democracies, in: Harvard Law Review 120 (2007), Heft 6, S. 1405–1467

–, Gerrymandering and Political Cartels, in: Harvard Law Review 116 (2002), Heft 2, S. 593–648

–, On Political Corruption, in: Harvard Law Review 124 (2010), Heft 1, S. 118–142

–, Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition [zit.: Private Parties with Public Purposes], in: Columbia Law Review 101 (2001), Heft 2, S. 274–313

–, Surreply: Why Elections?, in: Harvard Law Review 116 (2002), Heft 2, S. 684–696

Issacharoff, Samuel/Ortiz, Daniel R., Governing Through Intermediaries, in: Virginia Law Review 85 (1999), Heft 8, S. 1627–1670

Issacharoff, Samuel/Pildes, Richard H., Politics As Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process [zit.: Politics as Markets], in: Stanford Law Review 50 (1998), Heft 3, S. 643–717

Jablonski, Andreas, Rechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von Lobbyisten in der öffentlichen Verwaltung. Eine Untersuchung lobbyistischer Einflussnahme auf die deutsche Ministerialverwaltung und die Europäische Kommission unter besonderer Berücksichtigung möglicher Regulierungsansätze [zit.: Rechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von Lobbyisten in der öffentlichen Verwaltung], Studien zur Rechtswissenschaft 286, Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 2012

Jäger, Wolfgang, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich. Ein funktionaler Vergleich [zit.: Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich], in: Der Staat 19 (1980), Heft 4, S. 583–602

Jahn, Joachim, Richterwahlen – Kompetenz vor Parteipolitik [zit.: Richterwahlen], in: Deutsche Richter Zeitung 2001, S. 424

Janis, Irving L., Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes [zit.: Victims of groupthink], Oxford: Houghton Mifflin, 1972

Janson, Gunnar, Ökonomische Theorie im Recht. Anwendbarkeit und Erkenntniswert im allgemeinen und am Beispiel des Arbeitsrechts [zit.: Ökonomische Theorie im Recht], Schriftenreihe zur Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung 85, Berlin: Duncker & Humblot, 2004

Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil [zit.: Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft], Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998

Jellinek, Georg, Das Recht des modernen Staates [zit.: Allgemeine Staatslehre], Band I: Allgemeine Staatslehre, Berlin: O. Häring, 2. Auflage 1905

Jensen, Lotte, Images of Democracy in Danish Social Housing, in: *Thompson, Michael* u. a. (Hrsg.), Cultural Theory as Political Science, 1999, S. 173–185

Jestaedt, Matthias, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung – Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie? [zit.: Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung], Berlin: Duncker & Humblot, 1993

Jolls, Christine/Sunstein, Cass R./Thaler, Richard, A Behavioral Approach to Law and Economics, in: Stanford Law Review 50 (1998), Heft 5, S. 1471–1550

Jones, David R., Partisan Polarization and Congressional Accountability in House Elections, in: American Journal of Political Science 54 (2010), Heft 2, S. 323–337

Jones, Philip/Hudson, John, The Role of Political Parties: An Analysis Based on Transaction Costs, in: Public Choice 94 (1998), Heft 1/2, S. 175–189

Jörke, Dirk, Edmund Burke über verheerende Folgen von Wahlkämpfen, in: Berliner Debatte Initial 2007, Heft 4/5, S. 156–162

–, Re-Demokratisierung der Postdemokratie durch alternative Beteiligungsverfahren? [zit.: Re-Demokratisierung der Postdemokratie], in: Politische Vierteljahresschrift 54 (2013), Heft 3, S. 485–505

Jörke, Dirk/Take, Ingo, Vom demokratischen zum legitimen Regieren?, in: Politische Vierteljahresschrift 52 (2011), S. 286–305

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz [zit.: BK-GG], Band 5, Heidelberg: C.F. Müller, 2014 (Loseblatt, Stand: 167. Ergänzungslieferung, Mai 2014)

Kaiser, André/Zittel, Thomas, Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg [zit.: Demokratietheorie und Demokratieentwicklung (FS Kielmansegg)], Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004

Kaiser, Anna-Bettina (Hrsg.), Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz [zit.: Der Parteienstaat], Staatsverständnisse 58 (hrsg. von *Voigt, Rüdiger*), Baden-Baden: Nomos, 2013

Kang, Michael S., After Citizens United, in: Indiana Law Review 44 (2010), Heft 1, S. 243–254

Kant, Immanuel, Kritik der Urtheilskraft (1790), Gesammelte Schriften, Akademie-Ausgabe V, Berlin: Preußische Akademie der Wissenschaften, 1913

–, Metaphysik der Sitten (1797), Gesammelte Schriften, Akademie-Ausgabe VI, Berlin: Preußische Akademie der Wissenschaften, 1914

Karlan, Pamela S., Politics by Other Means, in: Virginia Law Review 85 (1999), Heft 8, S. 1697–1724

Karlberg, Michael, Beyond the Culture of Contest: From Adversarialism to Mutualism in an Age of Interdependence [zit.: Beyond the Culture of Contest], Oxford: George Ronald, 2007

–, Partisan Branding and Media Spectacle: Implications for Democratic Communication [zit.: Partisan Branding and Media Spectacle], in: Democratic Communiqué 18 (2002), Heft Summer 2002, S. 1–21

–, Western Liberal Democracy as New World Order?, in: The Bahá'í World 2005–2006, S. 133–156

Karp, Jeffrey A./Banducci, Susan A./Bowler, Shaun, To Know it is to Love it? Satisfaction with Democracy in the European Union, in: Comparative Political Studies 36 (2003), Heft 3, S. 271–292

Katz, Bruce J./Bradley, Jennifer, The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy [zit.: The Metropolitan Revolution], Brookings Focus Books, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013

Katz, Richard S., Party as Linkage: A Vestigial Function?, in: European Journal of Political Research 18 (1990), Heft 1, S. 143–161

Katz, Richard S./Crotty, William J., Handbook of Party Politics, London: Sage, 2006

Katz, Richard S./Mair, Peter, Cadre, Catch-All or Cartel?, in: Party Politics 2 (1996), Heft 4, S. 525–534

–, Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party [zit.: Changing Models of Party Organization and Party Democracy], in: Party Politics 1 (1995), Heft 1, S. 5–28

– (Hrsg.), How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies, London: Sage Publications, 1994

–, The Membership of Political Parties in European Democracies, 1960–1990, in: European Journal of Political Research 22 (1992), Heft 3, S. 329–345

Kaube, Jürgen, Bürgers Begehren: Die elektronische Petition als neue Vox Populi?, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 8 vom 10. Januar 2014, S. 29

Kay, Aaron C./Wheeler, S. Christian/Bargh, John A./Ross, Lee, Material priming: The Influence of Mundane Physical Objects on Situational Construal and Competitive Behavioral Choice, in: Organizational Behavior and Human Decision Processes 95 (2004), Heft 1, S. 83–96

Kelly, Petra K., Um Hoffnung kämpfen. Gewaltfrei in eine grüne Zukunft [zit.: Um Hoffnung kämpfen], Bornheim-Merten: Lamuv-Verlag, 1983

Kelman, Steven, „Public choice" and public spirit, in: Public Interest 1987, Heft 87, S. 80–94

Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen: Mohr Siebeck, 2. Auflage 1929

Kersh, Rogan, Anti-democratic demos: The dubious basis of congressional approval, in: Critical Review 12 (1998), Heft 4, S. 569–584

Kersten, Jens/Rixen, Stephan (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und Europäisches Parteienrecht. Kommentar [zit.: PartG], Stuttgart: W. Kohlhammer, 2009

Keser, Claudia/van Winden, Frans, Conditional Cooperation and Voluntary Contributions to Public Goods [zit.: Conditional Cooperation and Voluntary Contributions], in: Scandinavian Journal of Economics 102 (2000), Heft 1, S. 23–39

Kevenhörster, Paul, In der Theaterwelt des politischen Entertainments, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 208 vom 8. September 1999, S. 11

Key, Valdimer O., The Responsible Electorate. Rationality in Presidential Voting 1936–1960 [zit.: The Responsible Electorate], Cambridge, MA: Belknap Press, 1966

Keynes, John Maynard, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (1936), Berlin: Duncker & Humblot, 11. Auflage 2009

Kielmansegg, Peter Graf, Demokratische Legitimation, in: *Kube, Hanno* u.a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Band I: Staat und Verfassung, 2013, S. 641–650

–, Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat [zit.: Die Grammatik der Freiheit], Baden-Baden: Nomos, 2013

–, Gemeinwohl durch politischen Wettbewerb, in: *Arnim, Hans Herbert von/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 125–134

Kimminich, Alfred, Die Parteien im Rechtsstaat: Herausforderung durch die „Alternativen", in: Die Öffentliche Verwaltung 1983, S. 217–226

Kirchgässner, Gebhard, Es gibt keinen Gegensatz zwischen dem Menschenbild des Grundgesetzes und dem homo oeconomicus!, in: *Engel, Christoph/Morlok, Martin* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 49–60

–, Homo Oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften [zit.: Homo Oeconomicus], Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 74, Tübingen: Mohr Siebeck, 4. Auflage 2013

Kirchheimer, Otto, Der Wandel des westeuropäischen Parteisystems, in: Politische Vierteljahresschrift 6 (1965), Heft 1, S. 20–41

Kirchhof, Gregor, Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, Jus Publicum 184, Tübingen: Mohr Siebeck, 2009

Kirchhof, Gregor/Magen, Stefan/Schneider, Karsten (Hrsg.), Was weiß Dogmatik? Was leistet und wie steuert die Dogmatik des öffentlichen Rechts? [zit.: Was weiß Dogmatik?], Recht – Wissenschaft –Theorie 7 (hrsg. von *Jestaedt, Matthias/Lepsius, Oliver/Möllers, Christoph/Voßkuhle, Andreas*), Tübingen: Mohr Siebeck, 2012

Kirchhof, Gregor/Magen, Stefan, Dogmatik: Rechtliche Notwendigkeit und Grundlage fächerübergreifenden Dialogs, in: *Kirchhof, Gregor/Magen, Stefan/Schneider, Karsten* (Hrsg.), Was weiß Dogmatik? Was leistet und wie steuert die Dogmatik des öffentlichen Rechts?, 2012, S. 151–172

Kirchhof, Paul, Entparlamentarisierung der Demokratie? [zit.: Demokratietheorie und Demokratieentwicklung (FS Kielmansegg)], in: *Kaiser, André/Zittel, Thomas* (Hrsg.), Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, 2004, S. 359–376

Kischel, Uwe, Party, pope, and politics? The election of German Constitutional Court Justices in comparative perspective [zit.: Party, pope, and politics?], in: International Journal of Constitutional Law 11 (2013), Heft 4, S. 962–980

Klein, Markus, Die Entwicklung der Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen [zit.: Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen], in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 57 (2005), Heft 3, S. 494–522

–, Erratum: Die Entwicklung der Beteiligungsbereitschaft bei Bundestagswahlen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 57 (2005), Heft 4, S. 779

Klein, Martin D., Demokratisches Denken bei Gustav Radbruch, Juristische Zeitgeschichte. Abteilung 4: Leben und Werk – Biographien und Werkanalysen 9 (hrsg. von *Vormbaum, Thomas*), Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2007

Kleinert, Hubert, Abstieg der Parteiendemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 35/36 (2007), S. 3–11

Klingemann, Hans-Dieter, Citizens and the state, Beliefs in government (hrsg. von *Fuchs, Dieter*), Oxford: Oxford University Press, 1995

Klinghard, Daniel, The Nationalization of American Political Parties, 1880–1896, New York, NY: Cambridge University Press, 2010

Klink, Bart van/Taekema, Sanne (Hrsg.), Law and Method. Interdisciplinary Research into Law [zit.: Law and Method], Politika (hrsg. von *Gröschner, Rolf/Lembcke, Oliver W.*), Tübingen: Mohr Siebeck, 2011

Kloepfer, Michael (Hrsg.), Gesetzgebungsoutsourcing. Gesetzgebung durch Rechtsanwälte? [zit.: Gesetzgebungsoutsourcing], Gesetzgebung und Verfassung 1 (hrsg. von *Kloepfer, Michael*), Baden-Baden: Nomos, 2011

–, Politische Klasse und Ämterpatronage, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 2001, S. 189–194

Koch, Adrienne/Peden, William, The life and selected writings of Thomas Jefferson, New York, NY: Random House, 1993

Kochanova, Anna, The Impact of Bribery on Firm Performance: Evidence from Central and Eastern European Countries [zit.: The Impact of Bribery on Firm Performance], CERGE-EI Working Paper Series 463 (hrsg. von *Center for Economic Research and Graduate Education, Charles University*), Prague: 2012

Köhler, Jan, Parteien im Wettbewerb. Zu den Wettbewerbschancen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland [zit.: Parteien im Wettbewerb], Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung 30, Baden-Baden: Nomos, 2006

Korobkin, Russell B./Ulen, Thomas S., Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics, in: California Law Review 88 (2000), Heft 4, S. 1051–1144

Kotzur, Markus, Demokratie als Wettbewerbsordnung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 69 (2010), S. 173–226

Krell, Christian/Meyer, Thomas/Mörschel, Tobias, Demokratie in Deutschland. Wandel, aktuelle Herausforderungen, normative Grundlagen und Perspektiven, in: *Mörschel, Tobias/Krell, Christian* (Hrsg.), Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven, 2012, S. 9–30

Kriele, Martin, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 29 (1971), S. 46–84

Kritische Justiz (Hrsg.), Demokratie und Grundgesetz. Eine Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung [zit.: Demokratie und Grundgesetz], Sonderheft der Kritischen Justiz, Baden-Baden: Nomos, 2000

Krueger, Anne O., The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review 64 (1974), Heft 3, S. 291–303

Krupka, Erin/Weber, Roberto A., The focusing and informational effects of norms on pro-social behavior, in: Journal of Economic Psychology 30 (2009), Heft 3, S. 307–320

Kube, Hanno/Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Palm, Ulrich/Puhl, Thomas/Seiler, Christian (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Band I: Staat und Verfassung [zit.: Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof) Bd. 1], Heidelberg: C.F. Müller, 2013

Kulish, Nicholas, As Scorn for Vote Grows, Protests Surge Around Globe, The New York Times Nr. 55.542 vom 28. September 2011, S. A1 und A8

Kunig, Philip, Parteien, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage 2005, § 40, S. 297–356

–, Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland [zit.: Das Rechtsstaatsprinzip], Tübingen: Mohr, 1986

Landau, Herbert/Steinkühler, Martin, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2007, Heft 3, S. 133–143

Landfried, Christine, Parteifinanzen und politische Macht. Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA [zit.: Parteifinanzen und politische Macht], Baden-Baden: Nomos, 2. Auflage 1994

Lang, Heinrich, Gesetzgebung in eigener Sache. Eine rechtstheoretische und rechtssystematische Untersuchung zum Spannungsverhältnis von Distanzgebot und Eigennutz [zit.: Gesetzgebung in eigener Sache], Tübingen: Mohr Siebeck, 2007

Langenbacher, Nora (Hrsg.), Die Mitte in der Krise. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2010 [zit.: Die Mitte in der Krise], Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010

Langewiesche, Dieter, Die Anfänge der deutschen Parteien. Partei, Fraktion und Verein in der Revolution von 1848/49, in: Geschichte und Gesellschaft 4 (1978), Heft 3, S. 324–361

Latané, Bibb/Darley, John M., Group Inhibition of Bystander Intervention in Emergencies, in: Journal of Personality and Social Psychology 10 (1968), Heft 3, S. 215–221

Latané, Bibb/Nida, Steve, Ten Years of Research on Group Size and Helping, in: Psychological Bulletin 89 (1981), Heft 2, S. 308–324

Laufer, Heinz, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Tübingen: Mohr, 1968

Law, David S., Appointing Federal Judges: The President, the Senate, and the Prisoner's Dilemma [zit.: Appointing Federal Judges], in: Cardozo Law Review 26 (2005), Heft 2, S. 479–523

Lazarsfeld, Paul F., The American Soldier – An Expository Review, in: Public Opinion Quarterly 13 (1949), Heft 3, S. 377–404

Lazarsfeld, Paul F./Berelson, Bernard/Gaudet, Hazel, The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign [zit.: The People's Choice], New York: Columbia University Press, 3. Auflage 1968

Leal Filho, Walter (Hrsg.), The Economic, Social and Political Elements of Climate Change, Climate Change Management, Berlin: Springer, 2011

Ledyard, John O., The Paradox of Voting and Candidate Competition. A General Equilibrium Analysis, in: *Horwich, George/Quirk, James P.* (Hrsg.), Essays in contemporary fields of economics, 1981, S. 54–80

–, The Pure Theory of Large Two-Candidate Elections, in: Public Choice 44 (1984), Heft 1, S. 7–41

Lees, Charles, Party Politics in Germany. A Comparative Politics Approach, New Perspectives in German Studies (hrsg. von *Butler, Michael/Paterson, William*), Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005

Leibenstein, Harvey, Bandwagon, Snob, and Veblen Effects in the Theory of Consumers' Demand [zit.: Bandwagon, Snob, and Veblen Effects], in: Quarterly Journal of Economics 64 (1950), Heft 2, S. 183–207

Leibholz, Gerhard, Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 7 (1932), S. 159–188

Leiman, Shnayer Z., Dwarfs on the Shoulders of Giants, in: Tradition 27 (1993), Heft 3, S. 90–94

Leininger, Wolfgang, The Fatal Vote: Berlin versus Bonn, in: Finanzarchiv 50 (1993), Heft 1, S. 1–20

Leisner, Walter, 2009: Wählen nach „Interessen", nicht nach Parteien – Demokratie nach realem Bürgerbedürfnis [zit.: Wählen nach „Interessen", nicht nach Parteien], in: Neue Juristische Wochenschrift 2009, Heft 21, S. 1464–1467

Lembcke, Oliver W., Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer – vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität, in: *Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W.* (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2006, S. 151–161

–, Law and Political Theory: The Other Side of the Story [zit.: Law and Political Theory], in: *Van Klink, Bart/Taekema, Sanne* (Hrsg.), Law and Method: Interdisciplinary Research into Law, 2011, S. 153–174

Lenski, Sophie-Charlotte, Marktregulierung im Meinungskampf. Konvergenz der Regulierung, Konvergenz der Dogmatik [zit.: Marktregulierung im Meinungskampf], in: *Towfigh, Emanuel V.* u.a. (Hrsg.), Recht und Markt, 2009, S. 97–116

–, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung. Handkommentar [zit.: Parteiengesetz], Nomos-Kommentar, Baden-Baden: Nomos, 2011

–, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit. Skizze einer Kontrolltrias [zit.: Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit], in: Die Öffentliche Verwaltung 2014, S. 594–585

Lepsius, Oliver, Rechtswissenschaft in der Demokratie, in: Der Staat 52 (2013), Heft 2, S. 157–186

–, Sozialwissenschaften im Verfassungsrecht – Amerika als Vorbild? [zit.: Sozialwissenschaften im Verfassungsrecht], in: JuristenZeitung 2005, S. 1–13

Leschke, Martin, Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie. Das Forschungsprogramm der Constitutional Economics und seine Anwendung auf die Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland [zit.: Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie], Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts 17, Berlin: Duncker & Humblot, 1993

Lessig, Lawrence, Republic, lost. How money corrupts congress – and a plan to stop it, New York, NY: Twelve, 2011

Leuchtenburg, William E., The Origins of Franklin D. Roosevelt's Court-Packing Plan, in: Supreme Court Review 1966, S. 347–400

Leufgens, Jochen/Pollmeier, Achim/Rose, Mathew D., Täuschungsmanöver im Wahlkampf? Die FDP und die Glücksspielbranche [zit.: Die FDP und die Glücksspielbranche], WDR Monitor, http://www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2013/0314/pdf/fdp.pdf (veröffentlicht am 14. März 2013, zuletzt abgerufen am 14. März 2013)

Levinson, Daryl J., Market Failures and Failures of Markets, in: Virginia Law Review 85 (1999), Heft 8, S. 1745–1759

–, Parchment and Politics: The Positive Puzzle of Constitutional Commitment [zit.: Parchment and Politics], in: Harvard Law Review 124 (2011), Heft 3, S. 657–746

Levinson, Daryl J./Pildes, Richard H., Separation of Parties, Not Powers, in: Harvard Law Review 119 (2006), Heft 8, S. 2311–2386

Levitt, Justin, Confronting the Impact of „Citizens United", in: Yale Law & Policy Review 29 (2010), Heft 1, S. 217–234

Lewis, David, General Semantics, in: Synthese 22 (1970), Heft 1/2, S. 18–67

Liberman, Varda/Samuels, Steven M./Ross, Lee, The Name of the Game: Predictive Power of Reputations versus Situational Labels in Determining Prisoner's Dilemma Game Moves [zit.: The Name of the Game], in: Personality and Social Psychology Bulletin 30 (2004), Heft 9, S. 1175–1185

Limbach, Jutta, Zur Wahl der Richter und Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts, in: *Herdegen, Matthias* u.a. (Hrsg.), Staatsrecht und Politik. Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag, 2009, S. 273–279

Lindenschmidt, Christian, Zur Strafbarkeit der parteipolitischen Ämterpatronage in der staatlichen Verwaltung [zit.: Zur Strafbarkeit der parteipolitischen Ämterpatronage], Berlin: Duncker & Humblot, 2004

Lipsey, Richard G./Lancaster, Kelvin, The General Theory of Second Best, in: Review of Economic Studies 24 (1956), Heft 1, S. 11–32

List, Christian/Pettit, Philip, Aggregating Sets of Judgments: An Impossibility Result, in: Economics and Philosophy 18 (2002), Heft 1, S. 89–110

–, Aggregating Sets of Judgments: Two Impossibility Results Compared, in: Synthese 140 (2004), Heft 1/2, S. 207–235

–, Group Agency and Supervenience, in: Southern Journal of Philosophy 44 (2006), Heft S1, S. 85–105

Lontzek, Christoph, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion [zit.: Die Sonderbeiträge von Abgeordneten], Beiträge zum Parlamentsrecht 72, Berlin: Duncker & Humblot, 2012

Lüdemann, Jörn, Edukatorisches Staatshandeln. Steuerungstheorie und Verfassungsrecht am Beispiel der staatlichen Förderung von Abfallmoral [zit.: Edukatorisches Staatshandeln], Gemeinschaftsgüter 11, Baden-Baden: Nomos, 2004

–, Rechtsetzung und Interdisziplinarität in der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Lüdemann, Jörn/Funke, Andreas* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie, 2009, S. 119–143

Luetge, Christoph/Rusch, Hannes, The Systematic Place of Morals in Markets, in: Science 341 (2013), Heft 6147, S. 714

Luhmann, Niklas, Die Gesellschaft der Gesellschaft [zit.: Gesellschaft der Gesellschaft, 2. Halbbd.], II. Halbband: Kapitel 4–5, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998

–, Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung [zit.: Politische Planung], Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage 1971

–, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität (1968) [zit.: Vertrauen], Stuttgart: Lucius & Lucius, 4. Auflage 2009

Mack, Charles S., When political parties die. A cross-national analysis of disalignment and realignment [zit.: When political parties die], Santa Barbara: Praeger, 2010

Magen, Stefan, Fairness, Eigennutz und die Rolle des Rechts. Eine Analyse auf Grundlage der Verhaltensökonomik [zit.: Fairness, Eigennutz und die Rolle des Rechts], in: *Engel, Christoph* u.a. (Hrsg.), Recht und Verhalten, 2007, S. 261–360

–, Konjunkturen der Rechtsökonomie als öffentlich-rechtlicher Grundlagenforschung, in: Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2014/20

–, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit. Zur Bedeutung des Art. 137 Abs. 5 WRV im Kontext des Grundgesetzes [zit.: Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit], Jus Ecclesiasticum 75, Tübingen: Mohr Siebeck, 2004

–, Spieltheorie, in: *Towfigh, Emanuel V./Petersen, Niels* (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht. Eine Einführung für Juristen, 2010, S. 71–116

Magerl, Fabian, Aufgaben, Funktionen und Bedeutung politischer Parteien im 21. Jahrhundert, in: *Schalt, Fabian* u.a. (Hrsg.), Neuanfang statt Niedergang: Die Zukunft der Mitgliederparteien, 2008, S. 55–61

Mahrenholz, Ernst Gottfried, Des Bundesrates theatralische Sendung. Erwägungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Dezember 2002 [zit.: Des Bundesrates theatralische Sendung], in: *Häberle, Peter* u.a. (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag am 5. Mai 2003, 2003, S. 323–328

–, Eigeninteressen von Parteien, in: *Morlok, Martin* u.a. (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, S. 108–117

Maier, Jürgen, The Impact of Political Scandals on Political Support: An Experimental Test of Two Theories [zit.: The Impact of Political Scandals on Political Support], in: International Political Science Review 32 (2011), Heft 3, S. 283–302

Maltzman, Forrest/Schwartzberg, Melissa/Sigelman, Lee, Vox Populi, Vox Dei, Vox Sagittae [zit.: Vox Populi], in: PS: Political Science & Politics 39 (2006), Heft 2, S. 297–301

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz [zit.: GG], Band 2: Art. 20–82, München: Franz Vahlen, 2010

Manin, Bernard, Kritik der repräsentativen Demokratie, Berlin: Matthes & Seitz Berlin, 2007

Mann, Thomas E./Ornstein, Norman J., It's Even Worse Than It Looks. How the American Constitutional System Collided With the New Politics of Extremism [zit.: It's Even Worse Than It Looks], New York, NY: Basic Books, 2012

Mansbridge, Jane J., Beyond Adversary Democracy, New York, NY: Basic Books, 1980

– (Hrsg.), Beyond Self-Interest, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1990

Mansfield, Harvey C., Jr., Statesmanship and Party Government: A Study of Burke and Bolingbroke, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1965

Margalit, Avital, Commons and Legality, in: *Alexander, Gregory S./Peñalver, Eduardo M.* (Hrsg.), Property and Community, 2010, S. 141–163

Martis, Kenneth C., The original gerrymander, in: Political Geography 27 (2008), Heft 8, S. 833–839

Marx, Karl, Der Achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, Hamburg: Otto Meißner, 3. Auflage 1885

Mathis, Klaus, Effizienz statt Gerechtigkeit? Auf der Suche nach den philosophischen Grundlagen der ökonomischen Analyse des Rechts [zit.: Effizienz statt Gerechtigkeit?], Schriften zur Rechtstheorie 223, Berlin: Duncker & Humblot, 3. Auflage 2009

Mattozzi, Andrea/Merlo, Antonio, Mediocracy, Fourth Version, PIER Working Paper 13–010 (hrsg. von *Penn. Institute for Economic Research*), Philadelphia, PA: PIER, 2013

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar [zit.: GG], München: C.H. Beck, 2013 (Loseblatt, Stand: 70. Ergänzungslieferung, Dezember 2013)

Mazar, Nina/Amir, On/Ariely, Dan, The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance, in: Journal of Marketing Research 45 (2008), Heft 6, S. 633–644

McCormick, Robert E./Tollison, Robert D., Rent-Seeking Competition in Political Parties, in: Public Choice 34 (1979), Heft 1, S. 5–14

McDonald, Michael P./Samples, John, The Perfect Electoral Marketplace: „If Men Were Angels …“, in: *McDonald, Michael P./Samples, John* (Hrsg.), The Marketplace of Democracy. Electoral Competition and American Politics, 2006, S. 286–296

– (Hrsg.), The Marketplace of Democracy. Electoral Competition and American Politics [zit.: The Marketplace of Democracy], Washington, DC: Brookings Institution Press, 2006

Medick, Veit, Neue EU-Kommission: Schulz fordert Ende des Machtkampfs um Juncker [zit.: Schulz fordert Ende des Machtkampfs um Juncker], Spiegel Online, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-schulz-fuer-ende-des-machtkampfs-um-juncker-a-973227.html (veröffentlicht am 4. Juni 2014, zuletzt abgerufen am 4. Juni 2014)

Mehde, Veith, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Hamburger Rechtsstudien 92, Berlin: Duncker & Humblot, 2000

Mellström, Carl/Johannesson, Magnus, Crowding Out in Blood Donation: Was Titmuss right? [zit.: Crowding out in blood donation], in: Journal of the European Economic Association 6 (2008), Heft 4, S. 845–863

Menger, Christian-Friedrich, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, in: Archiv des öffentlichen Rechts 78 (1952/53), S. 149–162

Merkel, Wolfgang, Krise? Krise!, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 104 vom 6. Mai 2013, S. 7

Merlo, Antonio/Galasso, Vincenzo/Landi, Massimiliano/Mattozzi, Andrea, The Labour Market of Italian Politicians, in: *Boeri, Tito* u. a. (Hrsg.), The Ruling Class. Management and Politics in Modern Italy, 2010, S. 9–96

Merriam, Charles E., The American Party System: An introduction to the study of political parties in the U.S. [zit.: The American Party System], New York, NY: MacMillan, 1924

Merton, Robert K., On the Shoulders of Giants: A Shandean Postscript [zit.: On the Shoulders of Giants], New York, NY: Free Press, 1965

–, Social Theory and Social Structure, Social Theory, New York, NY: Free Press, 1968

Metzler, Chris/Kurz, John, Voting Schmoting, http://lab.wgbh.org/open-call/election2008/final/voting-schmoting (veröffentlicht am 22. August 2008, zuletzt abgerufen am 4. Februar 2013)

Mill, John Stuart, Considerations on Representative Government, Cambridge Library Collection, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2. Auflage 1861

Miller, Geoffrey P., Public Choice at the Dawn of the Special Interest State: The Story of Butter and Margarine, in: California Law Review 77 (1989), Heft 1, S. 83–131

Mitteis, Heinrich Lehnrecht und Staatsgewalt. Untersuchungen zur mittelalterlichen Verfassungsgeschichte (1933) [zit.: Lehnrecht und Staatsgewalt], Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1974

Möller, Maik, Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, Kommunalrecht- und Kommunalverwaltung 53, Baden-Baden: Nomos, 2009

Möllers, Christoph, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, Politik bei Wagenbach (hrsg. von *Nanz, Patrizia*), Berlin: Klaus Wagenbach, 2008

–, Der vermisste Leviathan. Staatstheorie in der Bundesrepublik [zit.: Der vermisste Leviathan], Edition Suhrkamp 2545, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2008

–, Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich [zit.: Gewaltengliederung], Jus Publicum 141, Tübingen: Mohr Siebeck, 2005

–, Staat als Argument, Münchener Universitätsschriften, Tübingen: Mohr Siebeck, 2. Auflage 2011

Monroe, Kristen R., The Heart of Altruism: Perceptions of a Common Humanity [zit.: The Heart of Altruism], Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996

Montero, José Ramón/Gunther, Richard, Introduction: Reviewing and Reassessing Parties, in: *Gunther, Richard* u. a. (Hrsg.), Political Parties. Old concepts and New Challenges, 2002, S. 1–35

Montesquieu, Charles Baron de, Vom Geist der Gesetze (1748), Reclams Universal-Bibliothek 8953, Stuttgart: Reclam, 1965

Moore, Michael S., The Semantics of Judging, in: Southern California Law Review 54 (1980), Heft 2, S. 151–294

Morlok, Martin, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2005, S. 157–160

–, Die Unterscheidung von konstitutioneller Ebene („Spielregeln") und täglicher Politik („Spiel") im Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie und der Staatsrechtslehre [zit.: Die Unterscheidung von konstitutioneller Ebene („Spielregeln") und täglicher Politik („Spiel")], in: *Arnim, Hans Herbert von* (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute" und bürgernahe Politik?, 1999, S. 163–180

–, Entdeckung und Theorie des Parteienstaats, in: *Gusy, Christoph* (Hrsg.), Weimars lange Schatten, 2003, S. 238–255

–, Für eine zweite Generation des Parteienrechts, in: *Tsatsos, Dimitris Th.* (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, S. 53–71

–, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 62 (2003), S. 37–84

–, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *Häberle, Peter* u. a. (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag am 5. Mai 2003, 2003, S. 408–447

–, Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie für das Öffentliche Recht, in: *Engel, Christoph/Morlok, Martin* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 1–29

Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Merten, Heike (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien. Beiträge eines Symposions am 13. und 14. Oktober 2006 [zit.: Gemeinwohl und politische Parteien], Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung 36, Baden-Baden: Nomos, 2008

Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Streit, Thilo (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, Schriften zum Parteienrecht 29 (hrsg. von *Tsatsos, Dimitris Th.* u. a.), Baden-Baden: Nomos, 2004

– (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung 32 (hrsg. von *Tsatsos, Dimitris Th.* u. a.), Baden-Baden: Nomos, 2006

Morlok, Martin/Merten, Heike, Partei genannt Wählergemeinschaft. Probleme im Verhältnis von Parteien und Wählergemeinschaften [zit.: Partei genannt Wählergemeinschaft], in: Die Öffentliche Verwaltung 2011, S. 125–134

Mörschel, Tobias/Krell, Christian (Hrsg.), Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven [zit.: Demokratie in Deutschland], Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012

Mueller, Dennis C. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1996

–, Public Choice III, Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press, 2003

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar [zit.: GG], Band 1: Präambel, Art. 1–69, München: C.H. Beck, 6. Auflage 2012

Münkler, Herfried/Fischer, Karsten, Einleitung: Gemeinwohl-Konkretisierungen und Gemeinsinn-Erwartung im Recht, in: *Münkler, Herfried/Fischer, Karsten* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, 2002, S. 9–24

– (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen [zit.: Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht], Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn" der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften 3 (hrsg. von *Münkler, Herfried* u.a.), Berlin: Akademie Verlag, 2002

Müntefering, Franz, Demokratie braucht Partei. Die Chance der SPD [zit.: Demokratie braucht Partei], in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31 (2000), Heft 2, S. 337–343

Murphy, Detlef, Politischer Protest und strukturelle Korruption. Die GRÜNEN und die staatliche Parteienfinanzierung [zit.: Politischer Protest und strukturelle Korruption], in: *Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 289–333

Murswiek, Dietrich, „Nachhaltigkeit" – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, in: Natur und Recht 2002, S. 641–648

Myers, David G./Bishop, George D., Enhancement of dominant attitudes in group discussion, in: Journal of Personality and Social Psychology 20 (1971), Heft 3, S. 386–391

Myers, David G./Kaplan, Martin F., Group-Induced Polarization in Simulated Juries, in: Personality and Social Psychology Bulletin 2 (1976), Heft 1, S. 63–66

Nell, Ernst Ludwig, Wahrscheinlichkeitsurteile in juristischen Entscheidungen, Schriften zum öffentlichen Recht 446, Berlin: Duncker & Humblot, 1983

Nicklisch, Andreas/Petersen, Niels, Vertragstheorie, in: *Towfigh, Emanuel V./Petersen, Niels* (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2010, S. 117–132

Nicklisch, Andreas/Towfigh, Emanuel V., Mikroökonomik, in: *Towfigh, Emanuel V./Petersen, Niels* (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht. Eine Einführung für Juristen, 2010, S. 35–70

Niederle, Muriel/Vesterlund, Lise, Do Women Shy Away From Competition? Do Men Compete Too Much?, in: Quarterly Journal of Economics 122 (2007), Heft 3, S. 1067–1101

Niedermayer, Oskar, Bürger und Politik: Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. Eine Einführung [zit.: Bürger und Politik], Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2001

– (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011

Niemann, Hans-Joachim, Die Nutzenmaximierer. Der aufhaltsame Aufstieg des Vorteilsdenkens [zit.: Die Nutzenmaximierer], Tübingen: Mohr Siebeck, 2011

Nordhaus, William D., The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies 42 (1975), Heft 2, S. 169–190

Nörr, Knut Wolfgang/Oppermann, Thomas, Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa [zit.: Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit], Tübingen: Mohr, 1997

Norris, Pippa (Hrsg.), Critical Citizens. Global Support for Democratic Government, Oxford: Oxford University Press, 1999

–, Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2011

–, Introduction: The Growth of Critical Citizens?, in: *Norris, Pippa* (Hrsg.), Critical Citizens: Global Support for Democratic Government, 1999, S. 1–28

Nye, Joseph S., Jr./Zelikow, Philip D./King, David C. (Hrsg.), Why People Don't Trust Government, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 3. Auflage 1998

Nye, Stephen/Thompson, Michael, Consulting the Frogs. The normative implications of Cultural Theory [zit.: Consulting the Frogs], in: *Thompson, Michael* u. a. (Hrsg.), Cultural Theory as Political Science, 1999, S. 206–223

O'Brien, Kevin, Some Thoughts on Consensus Government in Nunavut, in: Canadian Parliamentary Review 26 (2004), Heft 4, S. 6–10

Ockenfels, Axel/Weimann, Joachim, Types and patterns: an experimental East-West-German comparison of cooperation and solidarity, in: Journal of Public Economics 71 (1999), Heft 2, S. 275–287

Oebbecke, Janbernd, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2003, Heft 1, S. 30–33

–, Das Wahlrecht von Geburt an, in: JuristenZeitung 59 (2004), Heft 20, S. 987–992

–, Demokratische Legitimation nicht-kommunaler Selbstverwaltung, in: Verwaltungsarchiv 81 (1990), Heft 3, S. 349–369

–, Der Grundsatz der gleichen Wahl im Kommunalwahlrecht, in: Die Verwaltung 31 (1998), Heft 2, S. 219–240

–, Die rechtlichen Grenzen amtlicher Einflußnahme auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1998, Heft 21, S. 641–645

–, Nicht bürgerbegehrensfähige Angelegenheiten, in: Die Verwaltung 37 (2004), Heft 1, S. 105–118

–, Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 62 (2003), S. 366–404

–, Wahlrechtsgleichheit bei der Bürgermeisterwahl, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2010, Heft 9, S. 333–336

–, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes 7 (hrsg. von *Hoppe, Werner*), Köln: Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer, 1986

Olson, Mancur, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups [zit.: The Logic of Collective Action], Harvard Economic Studies 124, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965

Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden: VS Verlag, 2006

Ornstein, Norman J. (Hrsg.), Congress in Change. Evolution and Reform [zit.: Congress in Change], New York, NY: Praeger Publishers, 1975

Ortiz, Daniel R., Duopoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties, in: Columbia Law Review 100 (2000), Heft 3, S. 753–774

Ossenbühl, Fritz, Die Parteien im System des Grundgesetzes, in: Bayerische Verwaltungsblätter 2000, Heft 6, S. 161–169

Osterloh, Margit/Frey, Bruno S., Corporate Governance for Crooks? The Case for Corporate Virtue, in: *Grandori, Anna* (Hrsg.), Corporate Governance and firm organization, 2004, S. 191–211

Ostrom, Elinor, Collective Action and the Evolution of Social Norms, in: Journal of Economic Perspectives 14 (2000), Heft 3, S. 137–158

–, A diagnostic approach for going beyond panaceas, in: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 104 (2007), Heft 39, S. 15181–15187

Pacces, Alessio M./Visscher, Louis, Law and Economics: Methodology, in: *Van Klink, Bart/Taekema, Sanne* (Hrsg.), Law and Method: Interdisciplinary Research into Law, 2011, S. 85–108

Pal, Michael, Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy, in: McGill Law Journal 57 (2011), Heft 2, S. 301–345

Palfrey, Thomas R./Rosenthal, Howard, A Strategic Calculus of Voting, in: Public Choice 41 (1983), Heft 1, S. 7–53

–, Voter Participation and Strategic Uncertainty, in: American Political Science Review 79 (1985), Heft 1, S. 62–78

Papier, Hans-Jürgen, Die Zukunft der Demokratie, in: *Bäuerle, Michael* u. a. (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven (FS Bryde), 2013, S. 261–272

Papier, Hans-Jürgen/Durner, Wolfgang, Streitbare Demokratie, in: Archiv des öffentlichen Rechts 128 (2003), Heft 3, S. 340–371

Parker, Glenn R./Davidson, Roger H., Why Do Americans Love Their Congressmen so Much More than Their Congress?, in: Legislative Studies Quarterly 4 (1979), Heft 1, S. 53–61

Patzelt, Werner J., Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf, in: *Steffani, Winfried/Thaysen, Uwe* (Hrsg.), Parlamente und ihr Umfeld, 1997, S. 311–351

– (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich [zit.: Parlamente und ihre Funktionen], Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003

–, Parlamente und ihre Funktionen, in: *Patzelt, Werner J.* (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, 2003, S. 13–49

Paulus, Andreas L., Direkte Demokratie wagen. Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie im Grundgesetz [zit.: Direkte Demokratie wagen], in: *Bäuerle, Michael* u. a. (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven (FS Bryde), 2013, S. 273–291

Persily, Nathaniel, Reply: In Defense of Foxes Guarding Henhouses: The Case for Judicial Acquiescence to Incumbent-Protecting Gerrymanders [zit.: Reply: In Defense of Foxes Guarding Henhouses], in: Harvard Law Review 116 (2002), Heft 2, S. 649–683

Peters, Anne/Handschin, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge: Cambridge University Press, 2012

Petersen, Niels, Avoiding the common-wisdom fallacy: The role of social sciences in constitutional adjudication [zit.: Avoiding the common-wisdom fallacy], in: International Journal of Constitutional Law 11 (2013), Heft 2, S. 294–318

–, Braucht die Rechtswissenschaft eine empirische Wende?, in: Der Staat 49 (2010), Heft 3, S. 435–455

–, Demokratie als teleologisches Prinzip. Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht [zit.: Demokratie als teleologisches Prinzip], Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 204 (hrsg. von *Bogdandy, Armin von/Wolfrum, Rüdiger*), Berlin: Springer, 2009

–, Demokratie und Grundgesetz: Veränderungen des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 2 GG angesichts der Herausforderungen moderner Staatlichkeit [zit.: Demokra-

tie und Grundgesetz], in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 58 (2010), S. 137–171

–, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: *Elser, Dominik* u. a. (Hrsg.), Das letzte Wort – Rechtsetzung und Rechtskontrolle in der Demokratie, 2014, S. 59–78

–, Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle. Eine rechtsempirische Studie zur verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Freiheitsgrundrechten [zit.: Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle], Jus Publicum 238, Tübingen: Mohr Siebeck, 2015

Petersen, Niels/Towfigh, Emanuel V., Ökonomik in der Rechtswissenschaft, in: *Towfigh, Emanuel V./Petersen, Niels* (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2010, S. 1–22

Petersohn, Frederik A., Zur Bedeutung von Informalisierung und Parteipolitisierung im Politikformulierungsprozeß der Bundesrepublik Deutschland. Dargestellt am Beispiel der steuerpolitischen Positionen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) zwischen 1982 und 1994 [zit.: Zur Bedeutung von Informalisierung und Parteipolitisierung im Politikformulierungsprozeß], Uni Press Hochschulschriften 112, Münster: LIT, 2000

Pharr, Susan J./Putnam, Robert D. (Hrsg.), Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? [zit.: Disaffected Democracies], Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000

Piechaczek, Oliver, Lobbyismus im Deutschen Bundestag. Lobbytätigkeiten von Bundestagsabgeordneten (Built-in-Lobbyismus) im Lichte des Verfassungs- und des Abgeordnetenrechts [zit.: Lobbyismus im Deutschen Bundestag], Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht 17, Tübingen: Mohr Siebeck, 2013

Pieroth, Bodo, Diskurstheorie und juristische Methodik. Jürgen Habermas' Beitrag zum Verfassungsrecht [zit.: Diskurstheorie und juristische Methodik], in: *Christensen, Ralph/Pieroth, Bodo* (Hrsg.), Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht. Freundesgabe zum 70. Geburtstag von Friedrich Müller, 2008, S. 171–188

Pies, Ingo/Leschke, Martin, Thomas Schellings strategische Ökonomik, Konzepte der Gesellschaftstheorie, Tübingen: Mohr Siebeck, 2007

Pildes, Richard H., The Theory of Political Competition, in: Virginia Law Review 85 (1999), Heft 8, S. 1605–1626

Pildes, Richard H./Anderson, Elizabeth S., Slinging Arrows at Democracy: Social Choice Theory, Value Pluralism, and Democratic Politics [zit.: Slinging Arrows at Democracy], in: Columbia Law Review 90 (1990), Heft 8, S. 2121–2214

Pitkin, Hanna Fenichel, The Concept of Representation, Berkeley, CA: University of California Press, 1972

–, Representation and Democracy: Uneasy Alliance [zit.: Representation and Democracy], in: Scandinavian Political Studies 27 (2004), Heft 3, S. 335–342

Plickert, Philip, Her mit den Mäusen!, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 137 vom 17. Juni 2013, S. 18

Poguntke, Thomas, Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33 (2002), Heft 4, S. 790–806

Pollmeier, Achim/Laryea, Norman/Rose, Mathew D., Lobbyarbeit par Excellence: Die guten Kontakte der Automatenindustrie [zit.: Lobbyarbeit par Excellence], WDR Monitor, http://www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2012/0301/pdf/automaten.pdf (veröffentlicht am 1. März 2012, zuletzt abgerufen am 4. April 2012)

Pope, Alexander, The Works of Alexander Pope, Esq., In Verse and Prose, Band VI, London: Nichols, 1812

Popper, Karl R., Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (1945), Tübingen: Mohr Siebeck, 8. Auflage 2003

–, Wie ich die Philosophie sehe (1974), in: *Salamun, Kurt* (Hrsg.), Was ist Philosophie? Neuere Texte zu ihrem Selbstverständnis, 3. Auflage 1992

Poscher, Ralf, Theorie eines Phantoms – Die erfolglose Suche der Prinzipientheorie nach ihrem Gegenstand [zit.: Theorie eines Phantoms], in: Rechtswissenschaft 1 (2010), Heft 4, S. 349–372

Posner, Eric A./Vermeule, Adrian, Inside or Outside the System?, in: University of Chicago Law Review 80 (2013), Heft 4, S. 1743–2071

Prindle, David, The Invisible Hand of James Madison, in: Constitutional Political Economy 15 (2004), Heft 3, S. 223–237

Proust, Marcel, À la recherche du temps perdu, Band XII, 2: La prisonnière, Paris: Gallimard, 1923

Przeworski, Adam, Minimalist conception of democracy: a defense, in: *Shapiro, Ian/Hacker-Cordón, Casiano* (Hrsg.), Democracy's Value, 1999, S. 23–55

Puppe, Ingeborg, Jedem nach seiner Schuld. Die Akzessorietät und ihre Limitierung [zit.: Jedem nach seiner Schuld], in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 120 (2008), Heft 3, S. 504–525

Putnam, Robert D., Bureaucrats and politicians: Contending elites in the policy process, in: *Gwyn, William B./Edwards, George C., III* (Hrsg.), Perspectives on Public Policy-Making, 1975, S. 179–202

Putnam, Robert D./Pharr, Susan J./Dalton, Russell J., Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?, in: *Pharr, Susan J./Putnam, Robert D.* (Hrsg.), Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?, 2000, S. 3–27

Radbruch, Gustav, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: *Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard* (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Band 1, 1930, § 25, S. 284–294

Rae, Douglas W./Daudt, Hans, The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision, in: European Journal of Political Research 4 (1976), Heft 4, S. 391–398

Rasehorn, Theo, Vom Parteienstaat zum Bürgerstaat, in: Recht und Politik 36 (2000), Heft 1, S. 90–95

Rawls, John, A Theory of Justice, Cambridge, MA: Harvard University Press, 22. Auflage 1997

Read, Leonard E., I, Pencil: My Family Tree as told to Leonard E. Read [zit.: I, Pencil], http://www.econlib.org/library/Essays/rdPncl0.html (veröffentlicht 1999, zuletzt abgerufen am 18. Mai 2014)

Reichard, Christoph, Personalmanagement, in: *Blanke, Bernhard* u. a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 229–235

Reiser, Marion, Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Nominierung von Kandidaten? Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen, in: *Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, 2011, S. 237–259

Renn, Ortwin/Oppermann, Bettina, Politische Kommunikation als Partizipation, in: *Jarren, Otfried* u. a. (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, 1998

Reuters/AFP, Rösler lehnt von der Leyens Armutsbericht ab, FAZ.net, http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bundeswirtschaftsminister-roesler-lehnt-von-der-leyens-armutsbericht-ab-11896872.html (veröffentlicht am 20. September 2012, zuletzt abgerufen am 10. Juni 2014)

Riaño, Juanita/Heinrich, Finn/Hodess, Robin, Global Corruption Barometer 2010, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Korruptionsindices/GCB_2010.pdf (veröffentlicht 2010, zuletzt abgerufen am 10. April 2014)

Riker, William H., Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, in: American Political Science Review 74 (1980), Heft 2, S. 432–446

Robbers, Gerhard, Republik, in: *Herdegen, Matthias* u. a. (Hrsg.), Staatsrecht und Politik. Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag, 2009, S. 379–391

Röber, Manfred, Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art? [zit.: Das Parteibuch], in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2001, Heft B 32/33, S. 6–14

Rodi, Michael, Ökonomische Analyse des Öffentlichen Rechts, Berlin: Springer, 2014

Roellecke, Gerd, Was sind uns die Parteien wert?, in: *Engel, Christoph/Morlok, Martin* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 61–77

Rosenblum, Nancy L., On the side of the angels. An appreciation of parties and partisanship [zit.: On the side of the angels], Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008

Roß, Paul-Stefan, Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune [zit.: Demokratie weiter denken], Baden-Baden: Nomos, 2012

Roßner, Sebastian, Politiksponsoring in der Bundesrepublik, in: *Morlok, Martin* u. a. (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 69–82

Rowe, Gene/Frewer, Lynn J., Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, in: Science, Technology & Human Values 25 (2000), Heft 1, S. 3–29

Rüther, Günther (Hrsg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven [zit.: Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?], Baden-Baden: Nomos, 1996

Rüttgers, Jürgen, Parteien – übermächtig und überfordert: Zwanzig Jahre nach der Parteienkritik Richard von Weizsäckers [zit.: Parteien – übermächtig und überfordert], Marburg: Tectum, 2012

Rux, Johannes, Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern [zit.: Direkte Demokratie in Deutschland], Baden-Baden: Nomos, 2008

Ryfe, David Michael, The Practice of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Organizations [zit.: The Practice of Deliberative Democracy], in: Political Communication 19 (2002), Heft 3, S. 359–377

Sachverständigenkommission Parteienfinanzierung, Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung: Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, Bonn: Bundesanzeiger, 1983

Sahlfeld, Konrad, Integration und Recht. 43. Assistententagung Öffentliches Recht 2003 [zit.: Integration und Recht], München: Beck, 2003

Salamun, Kurt (Hrsg.), Was ist Philosophie? Neuere Texte zu ihrem Selbstverständnis [zit.: Was ist Philosophie?], Tübingen: Mohr Siebeck, 3. Auflage 1992

Sandel, Michael J., What Money Can't Buy. The Moral Limits of Markets [zit.: What Money Can't Buy], London: Lane, 2012

Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems. A Framework for Analysis [zit.: Parties and Party Systems] I, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1976

Satterthwaite, Mark Allen, Strategy-proofness and Arrow's conditions: Existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions, in: Journal of Economic Theory 10 (1975), Heft 2, S. 187–217

Scarrow, Howard A., The Function of Political Parties: A Critique of the Literature and the Approach, in: Journal of Politics 29 (1967), Heft 4, S. 770–790

Scarrow, Susan E., Direct Democracy and Institutional Change, in: Comparative Political Studies 34 (2001), Heft 6, S. 651–665

–, Parties and the Expansion of Direct Democracy, in: Party Politics 5 (1999), Heft 3, S. 341–362

Schachtschneider, Karl Albrecht, Res publica res populi: Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre [zit.: Res publica res populi], Berlin: Duncker & Humblot, 1994

Schaefer, Jan-Philipp, „Markt" und „Gemeinwohl" als Integrationsprinzipien, in: *Towfigh, Emanuel V.* u. a. (Hrsg.), Recht und Markt, 2009, S. 117–135

Schäfer, Armin, Consequences of social inequality for democracy in Western Europe, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6 (2012), Heft 2, S. 23–45

–, Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie? [zit.: Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger], in: *Bytzek, Evelyn/Roßteutscher, Sigrid* (Hrsg.), Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen, 2011, S. 133–154

–, Die Folgen sozialer Ungleicheit für die Demokratie in Westeuropa, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 4 (2010), Heft 1, S. 131–156

–, Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie [zit.: Krisentheorien der Demokratie], in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2 (2009), Heft 1, S. 159–183

Schäffer, Albert, Wahlkreise werden neu eingeteilt, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 38 vom 14. Feburar 1998, S. 4

Schalt, Fabian/Kreitz, Micha/Magerl, Fabian/Schirrmacher, Katrin/Melchert, Florian (Hrsg.), Neuanfang statt Niedergang: Die Zukunft der Mitgliederparteien, Münster: Lit Verlag, 2008

Scharpf, Fritz W., Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz: Universitätsverlag, 1970

–, Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research, Theoretical lenses on public policy, Boulder, CO: Westview Press, 3. Auflage 1997

–, Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, Forschungsberichte/Reihe Politikwissenschaft 107 (hrsg. vom *Institut für Höhere Studien*), Wien: IHS, 2006

–, Regieren in Europa. Effektiv und Demokratisch? [zit.: Regieren in Europa], Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Sonderband, Frankfurt: Campus, 1999

Schattschneider, Elmar E., Party Government, American Government in Action Series, New York, NY: Holt, 1942

Schelling, Thomas C., The Strategy of Conflict, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980

Scheuner, Ulrich, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat. Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien [zit.: Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat], in: Die Öffentliche Verwaltung 1958, S. 641–645

Schiller, Theo, Politikergebnisse der Parteien – Schwachstellen der deutschen Parteienforschung, in: *Gehne, David/Spier, Tim* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?, 2010, S. 66–79

Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia/Bull, Hans Peter (Hrsg.), Bürokratie im Irrgarten der Politik: Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien [zit.: Bürokratie im Irrgarten der Politik (GS Derlien)], Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften (hrsg. vom *Institut für Internationale Angelegenheiten*), Baden-Baden: Nomos, 2012

Schleicher, David, What if Europe Held an Election and No One Cared?, in: Harvard International Law Journal 52 (2011), Heft 1, S. 109–161

Schlink, Bernhard, Abwägung im Verfassungsrecht, Schriften zum öffentlichen Recht 299, Berlin: Duncker & Humblot, 1976

Schmidt, Manfred G., Demokratietheorien. Eine Einführung [zit.: Demokratietheorien], Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage 2008

Schmidt-Aßmann, Eberhard, „Gemeinwohl im Prozess", in: *Anderheiden, Michael* u. a. (Hrsg.), Verfassungsvoraussetzungen (GS Brugger), 2013, S. 411–427

Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts 10 (hrsg. von *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard*), Baden-Baden: Nomos, 2004

Schmieszek, Großkanzleien als Ersatzgesetzgeber?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 46 (2013), Heft 6, S. 175–178

Schmitt-Beck, Rüdiger (Hrsg.), Wählen in Deutschland, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 45, Baden-Baden: Nomos, 1. Auflage 2011

Schmitter, Philippe C., Parties are not what they once were, in: *Diamond, Larry/Gunther, Richard* (Hrsg.), Political Parties and Democracy, 2001, S. 67–89

Schneider, Hans-Peter, Gesetzgeber in eigener Sache, in: *Grimm, Dieter/Maihofer, Werner* (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Band XIII: Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, 1988, S. 327–349

Schneider, Karsten, Normativität und Risikoentscheidung. Untersuchungen zur Theorie der Rechtsgüterrelationen [zit.: Normativität und Risikoentscheidung], Schriften zur Rechtstheorie 240, Berlin: Duncker & Humblot, 2008

Schoen, Harald, Wählerwandel und Wechselwahl. Eine vergleichende Untersuchung [zit.: Wählerwandel und Wechselwahl], Studien zur Politikwissenschaft, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003

Schorkopf, Frank, Die Grammatik der Macht, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 230 vom 4. Oktober 2013, S. 9

Schreiber, Wolfgang, Wahlrecht von Geburt an – Ende der Diskussion? [zit.: Wahlrecht von Geburt an], in: Deutsches Verwaltungsblatt 2004, S. 1341–1348

Schröder, Ulrich Jan/Ungern-Sternberg, Antje von (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, Grundlagen der Rechtswissenschaft 17 (hrsg. von *Dreier, Horst* u. a.), Tübingen: Mohr Siebeck, 2011

Schulze-Fielitz, Helmuth, Anmerkung zu OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 15.10.2001 – 3 M 34/01 [zit.: Anmerkung zu OVG Schleswig-Holstein], in: Juristen-Zeitung 56 (2001), Heft 3, S. 144–146

–, Der politische Kompromiß als Chance und Gefahr für die Rationalität der Gesetzgebung, in: *Grimm, Dieter/Maihofer, Werner* (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Band XIII, 1988, S. 290–326

Schumpeter, Joseph Alois, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (1942), UTB für Wissenschaft 172, Tübingen: Francke, 7. Auflage 1993

Schuppert, Gunnar Folke, Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: *Münkler, Herfried/Fischer, Karsten* (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, Band 3: Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, 2002, S. 67–98

Schuster, Simon, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition, Die Öffentliche Verwaltung 2014, S. 516–526

Seils, Christoph, Wie sich unsere Demokratie retten ließe, ZEIT online vom 8. Februar 2011, http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011–02/ende-volksparteien-seils (zuletzt abgerufen am 29. Dezember 2014).

Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Katholische Kirche in Deutschland. Zahlen und Fakten 2012/13 (Arbeitshilfen 263), http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/Zahlen und Fakten/Kirchliche Statistik/Allgemein_-_Zahlen_und_Fakten/AH_263.pdf (veröffentlicht 2012, zuletzt abgerufen am 5. April 2013)

Selten, Reinhard/Mitzkewitz, Michael/Uhlich, Gerald R., Duopoly Strategies Programmed by Experienced Players, in: Econometrica 65 (1997), Heft 3, S. 517–555

Sen, Amartya, The Possibility of Social Choice, in: American Economic Review 89 (1999), Heft 3, S. 349–378

Shapiro, Fred R., On Language – Quote ... Misquote, The New York Times Magazine, http://www.nytimes.com/2008/07/21/magazine/27wwwl-guestsafire-t.html (veröffentlicht am 21. Juli 2008, zuletzt abgerufen am 6. April 2014)

Shapiro, Ian/Hacker-Cordón, Casiano (Hrsg.), Democracy's Value, Contemp. Polit. Theory, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1999

Shapiro, Ian/Macedo, Stephen (Hrsg.), Designing Democratic Institutions, NOMOS – Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy XLII, New York, NY: New York University Press, 2000

Sharman, Campbell, Uncontested Seats and the Evolution of Party Competition: The Australian Case, in: Party Politics 9 (2003), Heft 6, S. 679–702

Shefter, Martin, Political parties and the state: The American historical experience [zit.: Political parties and the state], Princeton studies in American politics, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994

Shell Deutschland Holding/Albert, Mathias/Hurrelmann, Klaus/Quenzel, Gudrun/TNS Infratest Sozialforschung (Hrsg.), Jugend 2010: Eine pragmatische Generation behauptet sich [zit.: Jugend 2010], Frankfurt a. M.: S. Fischer, 2010

Shepsle, Kenneth A., The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition, in: American Political Science Review 66 (1972), Heft 2, S. 555–568

Shepsle, Kenneth A./Weingast, Barry R., Structure-induced equilibrium and legislative choice, in: Public Choice 37 (1981), Heft 3, S. 503–519

Shirvani, Foroud, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem. Staats- und europarechtliche Untersuchungen zu den strukturellen Veränderungen im bundesdeutschen und europäischen Parteiensystem [zit.: Das Parteienrecht und der

Strukturwandel im Parteiensystem], Jus Publicum 195, Tübingen: Mohr Siebeck, 2010
Shleifer, Andrei, Does Competition Destroy Ethical Behavior?, in: American Economic Review 94 (2004), Heft 2, S. 414–418
Siedenbiedel, Christian, Nicht alles sollte für Geld zu haben sein, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 33 vom 19. August 2012, S. 39
Siehr, Angelika, Repräsentation bei Gerhard Leibholz, in: *Kaiser, Anna-Bettina* (Hrsg.), Der Parteienstaat, 2013, S. 45–69
Simson, Werner von, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 29 (1971), S. 4–45
Smart, Michael/Sturm, Daniel M., Term limits and electoral accountability, in: Journal of Public Economics 107 (2013), S. 93–102
Smith, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (1776) [zit.: The Wealth of Nations], Chicago, IL: University of Chicago Press, 15. Auflage 1994
Smith, Graham, Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation [zit.: Democratic Innovations], Theories of Institutional Design (hrsg. von *Goodin, Robert E.*), Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009
Snyder, James M., Jr./Ting, Michael M., An Informational Rationale for Political Parties, in: American Journal of Political Science 46 (2002), Heft 1, S. 90–110
–, Interest groups and the electoral control of politicians, in: Journal of Public Economics 92 (2008), Heft 3/4, S. 482–500
–, Roll Calls, Party Labels, and Elections, in: Political Analysis 11 (2003), Heft 4, S. 419–444
Sobota, Katharina, Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte [zit.: Das Prinzip Rechtsstaat], Jus Publicum 22, Tübingen: Mohr, 1997
Solomon, Burt, FDR v. The Constitution: the Court-Packing Fight and the Triumph of Democracy, New York, NY: Walker & Company, 2009
Sommermann, Karl-Peter, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Jus Publicum 25, Tübingen: Mohr Siebeck, 1997
Spellman, Barbara A., Law and Psychology: Problems and Promise, in: *Van Klink, Bart/Taekema, Sanne* (Hrsg.), Law and Method: Interdisciplinary Research into Law, 2011, S. 109–131
Spiecker gen. Döhmann, Indra, § 23 Verfassungstheorie des Sozialstaates, in: *Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, S. 777–805
–, Politische Institutionen als Öffentliche Güter am Beispiel der Parteien und ihrer Finanzierung, in: Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2002/17
–, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit: Eine Analyse ökonomischer Entscheidungsmodule im öffentlichen Recht [zit.: Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit], in: *Bungenberg, Marc* u. a. (Hrsg.), Recht und Ökonomik, 2004, S. 61–89
Spiegel, „Wir haben vor Feigheit gestunken“, Spiegel-Gespräch mit Peter Gauweiler, Spiegel Nr. 16 vom 11. April 2009, S. 28–30
Squire, Peverill, Competition and Uncontested Seats in U.S. House Elections, in: Legislative Studies Quarterly 14 (1989), Heft 2, S. 281–295
–, Uncontested Seats in State Legislative Elections, in: Legislative Studies Quarterly 25 (2000), Heft 1, S. 131–146

Steffani, Winfried, Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1997

–, Parteien als soziale Organisationen. Zur politologischen Parteienanalyse [zit.: Parteien als soziale Organisationen], in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 19 (1988), Heft 4, S. 549–560

Steffani, Winfried/Thaysen, Uwe (Hrsg.), Parlamente und ihr Umfeld, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997

Steinberg, Rudolf, Die Repräsentation des Volkes. Menschenbild und demokratisches Regierungssystem [zit.: Die Repräsentation des Volkes], Baden-Baden: Nomos, 2013

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland [zit.: Staatsrecht], Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, München: Beck, 2. Auflage 1980

Stern-Magazin, Stern-Umfrage: Meinung zum Einfluss des Volkes in Deutschland, Stern Nr. 46 vom 11. November 2010, S. 42

Sternberg, Elaine, What Money Can Buy: Michael Sandel's Intuitions of Injustice and Inferiority, in: Economic Affairs 33 (2013), Heft 3, S. 391–399

Stewart, Richard B., The Reformation of American Administrative Law, in: Harvard Law Review 88 (1975), Heft 8, S. 1667–1813

Stiftung für Zukunftsfragen/Opaschowski, Horst W., Bürger verlieren Vertrauen in Politik, Politiker und Parteien: Ursachen wachsender Wahlmüdigkeit in Deutschland [zit.: Bürger verlieren Vertrauen in Politik, Politiker und Parteien], in: Forschung Aktuell 30/217 (2009), S. 1–2

–, Misstrauen – Unzufriedenheit – Frustration. Warum immer weniger Bürger zur Wahl gehen [zit.: Warum immer weniger Bürger zur Wahl gehen], in: Forschung Aktuell 30/214 (2009), S. 1–4

Stolleis, Michael, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats? [zit.: Parteienstaatlichkeit], in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 44 (1986), S. 7–45

Stroebe, Wolfgang/Jonas, Klaus/Hewstone, Miles, Sozialpsychologie. Eine Einführung, Berlin: Springer, 5. Auflage 2007

Stykow, Petra/Beyer, Jürgen, Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung: Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik – Festschrift für Helmut Wiesenthal [zit.: Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung (FS Wiesenthal)], Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, 2004

Sunstein, Cass R., Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes [zit.: Deliberative Trouble?], in: Yale Law Journal 110 (2000), Heft 1, S. 71–120

–, The Law of Group Polarization, in: Journal of Political Philosophy 10 (2002), Heft 2, S. 175–195

–, On the Expressive Function of Law, in: University of Pennsylvania Law Review 144 (1996), Heft 5, S. 2021–2053

–, Republic.com 2.0, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007

–, Social Norms and Social Roles, in: Columbia Law Review 96 (1996), Heft 4, S. 903–968

Suntrup, Jan Christoph, Zur Verfassung der deliberativen Demokratie. Strukturelle Probleme und Perspektiven [zit.: Zur Verfassung der deliberativen Demokratie], in: Der Staat 49 (2010), Heft 4, S. 605–629

Swift, Jonathan, The Works of Jonathan Swift, Dean of St. Patrick‘s, Dublin, London: Bathurst and Hinton, 1765

Taekema, Sanne/Van Klink, Bart, On the Border: Limits and Possibilities of Interdisciplinary Research, in: *Van Klink, Bart* (Hrsg.), Law and Method: Interdisciplinary Research into Law, 2011, S. 7–32

Tajfel, Henri, Experiments in Intergroup Discrimination, in: Scientific American 223 (1970), Heft 5, S. 96–102

Tajfel, Henri/Billig, Michael G./Bundy, Robert P./Flament, Claude, Social categorization and intergroup behaviour, in: European Journal of Social Psychology 1 (1971), Heft 2, S. 149–178

Teger, Allan I./Pruitt, Dean G., Components of group risk taking, in: Journal of Experimental Social Psychology 3 (1967), Heft 2, S. 189–205

Thaa, Winfried, Stuttgart 21 – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie? [zit.: Stuttgart 21], in: Politische Vierteljahresschrift 54 (2013), Heft 1, S. 1–20

Thomas, Edwin J./Fink, Clinton F., Models of group problem solving, in: The Journal of Abnormal and Social Psychology 63 (1961), Heft 1, S. 53–63

Thompson, Michael/Grendstad, Gunnar/Selle, Per, Cultural Theory as Political Science, ECPR Studies in European Political Science 11, London: Routledge, 1999

Thurner, Paul, Wählen als rationale Entscheidung. Die Modellierung von Politikreaktionen im Mehrparteiensystem [zit.: Wählen als rationale Entscheidung], Scientia Nova (hrsg. von *Hegselmann, Rainer* u. a.), München: Oldenbourg, 1998

Titmuss, Richard Morris, The Gift Relationship. From Human Blood to Social Policy, London: Allen and Unwin, 1970

Towfigh, Emanuel V., Das ökonomische Paradigma, in: *Towfigh, Emanuel V./Petersen, Niels* (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht. Eine Einführung für Juristen, 2010, S. 23–34

–, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: *Schröder, Jan Ulrich/von Ungern-Sternberg, Antje* (Hrsg.), Die Aktualität der Weimarer Staats- und Verwaltungsrechtslehre, 2011, S. 211–234

–, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften. Eine Untersuchung am Beispiel der Bahai [zit.: Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften], Jus Ecclesiasticum 80, Tübingen: Mohr Siebeck, 2006

–, Empirical Arguments in Public Law Doctrine: Should Empirical Legal Studies Make a 'Doctrinal Turn'? [zit.: Empirical Arguments in Public Law Doctrine], in: International Journal of Constitutional Law 12 (2014), Heft 3, S. 670–691

–, Komplexität und Normenklarheit – oder: Gesetze sind für Juristen gemacht [zit.: Komplexität und Normenklarheit], in: Der Staat 48 (2009), Heft 1, S. 29–73

–, When Is Legal Regulation Conceived as Legitimate?, in Vorbereitung (unveröffentlichtes Manuskript), Bonn 2014

Towfigh, Emanuel V./Glöckner, Andreas/Goerg, Sebastian/Leifeld, Philip/Kurschilgen, Carlos/Llorente-Saguer, Aniol/Bade, Sophie, Does Political Representation through Parties Decrease Voters' Acceptance of Decisions?, in: Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2013/10

Towfigh, Emanuel V./Petersen, Niels, Ökonomische Methoden im Recht. Eine Einführung für Juristen [zit.: Ökonomische Methoden im Recht], Mohr Lehrbuch, Tübingen: Mohr Siebeck, 2010

–, Public Choice Theorie und Social Choice Theorie, in: *Towfigh, Emanuel V./Petersen, Niels* (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2010, S. 133–164

Towfigh, Emanuel V./Schmolke, Klaus Ulrich/Petersen, Niels/Lutz-Bachmann, Sebastian/Lange, Anne-Kathrin/Grefrath, Holger (Hrsg.), Recht und Markt – Wechselbeziehungen zweier Ordnungen [zit.: Recht und Markt], Baden-Baden: Nomos, 2009

Towfigh, Emanuel V./Traxler, Christian/Glöckner, Andreas, Zur Benotung in der Examensvorbereitung und im ersten Examen. Eine empirische Analyse [zit.: Zur Benotung in der Examensvorbereitung und im ersten Examen], in: Zeitschrift für Didaktik der Rechtswissenschaft 1 (2014), Heft 1, S. 8–27

Towfigh, Katharina, Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen nach dem deutschen und englischen Recht und ihre Europäisierung [zit.: Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen], Europäische Hochschulschriften, Reihe II: Rechtswissenschaft 4617, Frankfurt am Main: Lang, 2007

Triepel, Heinrich, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Öffentlich-rechtliche Abhandlungen 10, Berlin: Liebmann, 1928

Trute, Hans-Heinrich, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang* u. a. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Auflage 2012, S. 341–436

Tsatsos, Dimitris Th. (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland. Die Parteiinstitution im internationalen Vergleich [zit.: 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland], Dokumente zum Parteienrecht 4, Baden-Baden: Nomos, 2002

–, Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung, in: *Gabriel, Oscar W.* u. a. (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2. Auflage 2001, S. 131–158

Tullock, Gordon, Toward a Mathematics of Politics, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1967

–, The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in: Western Economic Journal 7 (1967), Heft 3, S. 224–232

Turner, Marlene E./Pratkanis, Anthony R., Twenty-Five Years of Groupthink Theory and Research: Lessons from the Evaluation of a Theory [zit.: Twenty-Five Years of Groupthink Theory and Research], in: Organizational Behavior and Human Decision Processes 73 (1998), Heft 2/3, S. 105–115

Tversky, Amos/Kahneman, Daniel, The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, in: Science 211 (1981), Heft 4481, S. 453–458

Unruh, Peter, Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes: Eine verfassungstheoretische Rekonstruktion [zit.: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes], Jus Publicum 82, Tübingen: Mohr Siebeck, 2002

Urbinati, Nadia, Representative Democracy: Principles and Genealogy, Chicago, IL: Univ. of Chicago Press, 2. Auflage 2008

Van Lange, Paul A. M./Ouwerkerk, Jaap W./Tazelaar, Mirjam J. A., How to overcome the detrimental effects of noise in social interaction: The benefits of generosity [zit.: How to overcome the detrimental effects of noise in social interaction], in: Journal of Personality and Social Psychology 82 (2002), Heft 5, S. 768–780

Vanberg, Viktor/Buchanan, James M., Constitutional Choice, Rational lgnorance and the Limits of Reason, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 10 (1991), S. 61–78

Vermeule, Adrian, Veil of Ignorance Rules in Constitutional Law [zit.: Veil of Ignorance Rules], in: Yale Law Journal 111 (2001), Heft 2, S. 399–433

Vitzthum, Wolfgang Graf, Probleme der Parteiendemokratie, in: *Huber, Peter M.* u. a. (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura, 1995, S. 71–103

Vohs, Kathleen D./Mead, Nicole L./Goode, Miranda R., The Psychological Consequences of Money, in: Science 314 (2006), Heft 5802, S. 1154–1156

Volkmann, Uwe, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland [zit.: Verfassungslehre], Tübingen: Mohr Siebeck, 2013

–, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, in: Archiv des öffentlichen Rechts 134 (2009), Heft 2, S. 157–196

–, Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: *Ipsen, Jörn* (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009, S. 79–95

–, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, Schriften zum öffentlichen Recht 640, Berlin: Duncker & Humblot, 1993

Vorländer, Hans, Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, 2006

–, Spiel ohne Bürger, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 159 vom 12. Juli 2011, Seite 8

Wagner, Aiko/Weßels, Bernhard Kanzlerkandidaten – Wie beeinflussen sie die Wahlentscheidung? [zit.: Kanzlerkandidaten], in: *Schmitt-Beck, Rüdiger* (Hrsg.), Wählen in Deutschland, 2011, S. 345–370

Wagner, Aiko/Weßels, Bernhard, Parties and their Leaders. Does it matter how they match? The German General Elections 2009 in comparison, in: Electoral Studies 31 (2012), Heft 1, S. 72–82

Waldhoff, Christian, Das missverstandene Mandat: Verfassungsrechtliche Maßsstäbe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestags [zit.: Das missverstandene Mandat], in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37 (2006), Heft 2, S. 251–266

–, Manipulation von Wahlterminen durch die Zusammenlegung von Wahlen? Verfassungsfragen der Zusammenlegung von Kommunal- und Europawahl 2009 in Nordrhein-Westfalen [zit.: Manipulation von Wahlterminen durch die Zusammenlegung von Wahlen?], in: JuristenZeitung 64 (2009), Heft 3, S. 144–148

Waldhoff, Christian/Aswege, Hanka von, Direkte Demokratie und Staatsfinanzkrise – Abschaffung der Finanztabus als Ausweg? [zit.: Direkte Demokratie und Staatsfinanzkrise], in: *Feld, Lars P.* u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, S. 9–39

Waldron, Jeremy, Where Money and Markets Don't Belong, The New York Review of Books Nr. 59 vom 16. August 2012, S. 1

Wallrabenstein, Astrid, Integration und Staatsangehörigkeit: Das Optionsmodell im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht [zit.: Integration und Staatsangehörigkeit], in: *Sahlfeld, Konrad* (Hrsg.), Integration und Recht, 43. Assistententagung Öffentliches Recht 2003, 2003, S. 243–264

Walton, Douglas, Plausible deniability and evasion of burden of proof, in: Argumentation 10 (1996), Heft 1, S. 47–58

Ward, Hugh/Norval, Aletta/Landman, Todd/Pretty, Jules, Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainability, in: Political Studies 51 (2003), Heft 2, S. 282–299

Warren, Mark E. (Hrsg.), Democracy and Trust, Cambridge: Cambridge University Press, 1999

Washington, George, Washington's Farewell Address to the People of the United States, Senate Documents, http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CDOC-106sdoc21/pdf/GPO-CDOC-106sdoc21.pdf (veröffentlicht am 29. März 2001, zuletzt abgerufen am 8. Mai 2014)

Wassermann, Rudolf, Ämterpatronage durch politische Parteien, in: Neue Juristische Wochenschrift 1999, S. 2330–2332

Watts, Duncan J., Everything is obvious – once you know the answer. How common sense fails us [zit.: Everything is obvious], New York, NY: Crown Business, 2012

Weber, Matthias, Stern-Umfrage zum Ansehen des Bundestags. Verheerendes Zeugnis für Parlamentarier, Stern-Magazin, http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfrage-zum-ansehen-des-bundestags-verheerendes-zeugnis-fuer-parlamentarier-1859580.html (veröffentlicht am 18. Juli 2012, zuletzt abgerufen am 10. April 2014)

Weber, Max, Politik als Beruf (1919), Schutterwald/Baden: Wissenschaftlicher Verlag, 1994

–, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie (1922) [zit.: Wirtschaft und Gesellschaft], Tübingen: Mohr, 5. Auflage 1972

Wehner, Herbert, Dialog mit Arbeitnehmern II. Rede auf der Arbeitnehmerkonferenz in Nürnberg am 11. März 1972 [zit.: Rede auf der Arbeitnehmerkonferenz in Nürnberg am 11. März 1972], Reihe Gesellschaftspolitik 8, Bonn: Vorstand der SPD, 1972

Weil, Simone, Anmerkungen zur generellen Abschaffung der politischen Parteien, Zürich: Diaphanes, 2009

–, Note sur la suppression générale des partis politiques (1957), Paris: Climats, 2006

Weimann, Joachim, Individual behaviour in a free riding experiment, in: Journal of Public Economics 54 (1994), Heft 2, S. 185–200

Weinheimer Bürgerräte, Bürgergutachten Flächennutzung Breitwiesen/Hammelsbrunnen, http://www.weinheim.de/servlet/PB/show/1405077/61_Gutachten_2012_Weinheim_Flaechennutzung_Breitwiesen_Hammelsbrunnen.pdf (veröffentlicht am 24. August 2012, zuletzt abgerufen am 25. Januar 2014)

Weizsäcker, Carl Christian von, Adaptive Preferences and Institutional Stability, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 170 (2014), Heft 1, S. 27–36

–, The Welfare Economics of Adaptive Preferences, in: Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2005/11

Weizsäcker, Carl Friedrich von, Der Garten des Menschlichen. Beiträge zur geschichtlichen Anthropologie [zit.: Der Garten des Menschlichen], München: Hanser, 3. Auflage 1977

Weizsäcker, Richard von, Krise und Chance unserer Parteiendemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 42 (1982), S. 3–12

–, Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger (hrsg. von *Hofmann, Gunter/Perger, Werner A.*), Frankfurt am Main: Eichborn, 1992

Welch, Susan/Hibbing, John R., The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982–1990, in: Journal of Politics 59 (1997), Heft 1, S. 226–239

Werner, Sylwia/Zittel, Claus, Ludwik Fleck: Denkstile und Tatsachen. Gesammelte Schriften und Zeugnisse [zit.: Ludwik Fleck: Denkstile und Tatsachen], Berlin: Suhrkamp, 2011

Wernsmann, Rainer Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel. Brauchen wir ein Familienwahlrecht? [zit.: Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel], in: Der Staat 44 (2005), Heft 2, S. 43–66

Westfield, Louis P., Majority Party Leadership and the Committee System in the House of Representatives, in: American Political Science Review 68 (1974), Heft 4, S. 1593–1604

Wewer, Göttrik, Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Wiesbaden: VS Verlag, 1990

White, Graham, Traditional Aboriginal Values in a Westminster Parliament: The Legislative Assembly of Nunavut [zit.: The Legislative Assembly of Nunavut], in: Journal of Legislative Studies 12 (2006), Heft 1, S. 8–31

–, Westminster in the Arctic: The Adaptation of British Parliamentarism in the Northwest Territories [zit.: Westminster in the Arctic], in: Canadian Journal of Political Science 24 (1991), Heft 3, S. 499–523

Wieland, Joachim, Medienbeteiligung politischer Parteien, in: *Morlok, Martin* u. a. (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, S. 103–112

–, Schwarze Kassen, in: Neue Juristische Wochenschrift 2005, Heft 3, S. 110–112

–, Wahlwerbung im Spannungsfeld zwischen Freiheit des Rundfunks und Freiheit der Parteien [zit.: Wahlwerbung], in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1994, S. 447–454

Wiener, Oswald, die verbesserung von mitteleuropa, roman, Österreichs Eigensinn. Eine Bibliothek [zit.: die verbesserung von mitteleuropa] (hrsg. von *Fetz, Bernhard/ Eder, Thomas*), Salzburg: Jung und Jung, 2. Auflage 2013

Wiesendahl, Elmar, Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006

–, Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung [zit.: Parteien und Demokratie], Sozialwissenschaftliche Studien, Schriftenreihe der sozialwissenschaftlichen Institute der Universität Hamburg (hrsg. von *Hilger, Diedrich* u. a.), Opladen: Leske + Budrich, 1980

–, Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz, in: *Gehne, David/ Spier, Tim* (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?, 2010, S. 92–118

Wilentz, Sean, The Mirage. The long and tragical history of post-partisanship from Washington to Obama [zit.: The Mirage], in: The New Republic 242 (2011), Heft 17, S. 25–33

–, The rise of American democracy: Jefferson to Lincoln, New York, NY: Norton, 2005

Willemsen, Roger, Das Hohe Haus. Ein Jahr im Parlament, Frankfurt am Main: Fischer, 2014

Wißmann, Hinnerk, § 2, in: *Kersten, Jens/Rixen, Stephan* (Hrsg.), PartG, 2009, S. 87–106

Wittreck, Fabian (Hrsg.), 60 Jahre Grundgesetz: Verfassung mit Zukunft!?, Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft – Neue Folge 1, Baden-Baden: Nomos, 2010

–, Direkte Demokratie in den Ländern – Kontingenter Prozeß oder List der Vernunft? [zit.: Direkte Demokratie in den Ländern], in: *Feld, Lars P.* u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, 2013, S. 41–65

–, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine kritische Übersicht zur deutschen Verfassungsrechtsprechung in Fragen der unmittelbaren Demokratie von 2000 bis 2002 [zit.: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit], in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 53 (2005), S. 111–185

–, Direkte Demokratie vor Gericht. Oder: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – Ein gestörtes Verhältnis [zit.: Direkte Demokratie vor Gericht], in: *Heußner, Hermann K./Jung, Otmar* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, 2. Auflage 2009, S. 397–415

–, Jesus Christus oder Immanuel Kant – Auf wessen Schultern ruht das Grundgesetz?, in: *Wittreck, Fabian* (Hrsg.), 60 Jahre Grundgesetz: Verfassung mit Zukunft!?, 2010, S. 9–31

–, „Republik“ als verfassungsunmittelbare Grundrechtsschranke?, in: *Gornig, Gilbert H.* u.a. (Hrsg.), Iustitia et Pax. Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz, 2008, S. 881–899

–, Volksgesetzgebung: Königsweg oder Irrweg der direkten Demokratie?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 8 (2010), Heft 4, S. 553–563

Witzigmann, Tobias, Mögliche Funktionen und Bedeutungen des Absichtsbegriffs im Strafrecht, in: Juristische Arbeitsblätter 2009, Heft 7, S. 488–493

Wolfrum, Rüdiger, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin: Duncker & Humblot, 1974

Wright, Gerald C./Schaffner, Brian F., The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures, in: American Political Science Review 96 (2002), Heft 2, S. 367–379

Wrighton, J. Mark/Squire, Peverill, Uncontested Seats and Electoral Competition for the U.S. House of Representatives Over Time, in: Journal of Politics 59 (1997), Heft 2, S. 452–468

Yezer, Anthony M./Goldfarb, Robert S./Poppen, Paul J., Does Studying Economics Discourage Cooperation? Watch What We Do, Not What We Say or How We Play [zit.: Does Studying Economics Discourage Cooperation?], in: Journal of Economic Perspectives 10 (1996), Heft 1, S. 177–186

Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre. Ein Studienbuch [zit.: Allgemeine Staatslehre], Juristische Kurz-Lehrbücher, München: C. H. Beck, 16. Auflage 2010

Zürn, Michael, Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert [zit.: Perspektiven des demokratischen Regierens], in: Politische Vierteljahresschrift 52 (2011), Heft 4, S. 603–635

Sach- und Personenregister